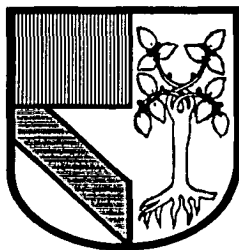


308909

13

UNIVERSIDAD PANAMERICANA

ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



“ANÁLISIS DEL RÉGIMEN JURÍDICO
FERROVIARIO Y LA PARTICIPACIÓN DE LA
INVERSIÓN EXTRANJERA EN EL MISMO”

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA

IGNACIO ~~LÓPEZ RODRÍGUEZ~~

DIRECTOR DE TESIS:
DOCTORA MARÍA HERNANDY VEYTIA PALOMINO

MÉXICO, D.F.

2002

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



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.

A Dios por haberme regalado la oportunidad de nacer y llegar a este momento de mi vida y a quien le pido fervientemente, siempre estar a su lado.

A mi Abuela "Chelita" a quien dedico especialmente el presente trabajo, por el cariño, paciencia, ternura, buen humor, cuidados, oraciones y desvelos durante mi etapa universitaria, y aunque físicamente no estas conmigo, sé de antemano que estarías orgullosa de tu nieto. Que Dios te tenga en su gloria Abue.

A mi madre, mujer de una sola pieza admirable e incomparable, ejemplo de fortaleza y compromiso con la vida, a quien amo con todo mi corazón y por quien tengo y soy lo que soy, por tu sabiduría y consejos mil gracias a ti por soportar el sufrimiento y entregarle a la familia solamente alegría y calor de hogar. Por el infinito cariño que te tengo mamá, nunca será suficiente unas líneas para expresar lo que siento por ti.

A mi padre, por ser hoy y siempre la persona que más lecciones en la vida le ha legado a nuestra familia, por su constante lucha contra la adversidad y el ejemplo de sobreponerse, papá mi querido papá, eres el hombre recto que deseo ser en la vida y de quien me siento orgulloso de ser tu hijo.

A Montse, mi hermana, ya que sin su apoyo no habría podido concluir el presente trabajo, mil gracias gorda por quererme y ser en mi vida pieza fundamental.

A Fernando y Brenda, Tere y Martín, Cesar y Pili, Montserrat, Santiago, Kari, Fernandito y Janita, mi familia, por ser ustedes el motor de mi vida y por quienes hace sentido lo que hago, los admiro a todos y los quiero por ser lo que son. Gracias por hacerme sentir parte importante en sus vidas, ustedes son todo en la mía.

A Lourdes Vargas y Consuelo Téllez, ya que sin su apoyo no hubiera logrado todo aquello que me propuse como estudiante. Mil gracias a las damitas por enseñarme el valor divino de lo humano y por coadyuvar en mi formación.

Al Doctor Jaime Manuel Álvarez Garibay, por haberme dado la oportunidad de iniciar mi formación profesional a su lado y mantenerse en todo momento al pendiente de mi vida tanto profesional como personal, gracias Jaime por saber ser jefe y amigo.

A Francisco Linares "El Tato" por suplir la ausencia física de mi padre y educarme a tu manera a través del Fútbol, gracias a ti Tato, hoy termino un ciclo que comenzó hace ya algún tiempo. Siempre acompañará mi vida el recuerdo de la Selección de Fútbol y la infinidad de campeonatos y subcampeonatos que obtuvimos juntos, pero sobre todo me quedo con la enseñanza de aprender a sobreponerme ante cualquier dificultad, gracias, muchas gracias por todo mi Tato.

A Erica, Gaby, Glenda, Andrea y Erika por ocupar un lugar fundamental en mi vida. Gracias por su cariño y apoyo en todo lo que realicé a su lado.

A todos mis amigos con quienes trabajo, con quienes estudié, jugué Futbol, presidí la Sociedad de Alumnos, concursé y viaje. A todo aquellos con los que en un momento de mi vida compartí una alegría o tristeza, mil gracias por su amistad y apoyo.

Al Futbol, al Flamenco y a los Toros que tanta alegría han dado a mi corazón.

En fin, gracias a todos muchas gracias....

ÍNDICE

PROLOGO

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO 1. ANTECEDENTES

1.1	La época de la colonia hispanoamericana	1
1.2	Inglaterra y las primeras máquinas	3
1.3	El surgimiento de los ferrocarriles en México	7
1.4	La inauguración del ferrocarril México-Veracruz	9
1.5	Las concesiones	11
1.6	La promoción y el crecimiento ferroviario	13
1.7	Porfirio Díaz y la inversión extranjera	17
1.8	Los ferrocarriles nacionales de México	19
1.9	La inversión extranjera en la década de los años treinta	27
1.10	La expropiación ferrocarrilera	30
1.11	Plan nacional de desarrollo (1989-1994)	37
1.12	La constitución política de los Estados unidos mexicanos	37
1.13	La ley de vías generales de comunicación	41
1.14	El plan nacional de desarrollo 1995-2000	42
1.15	El plan nacional de desarrollo 2001-2006	42

**CAPITULO 2. ASPECTOS GENERALES DE LA LEGISLACIÓN EN
MATERIA DE INVERSIÓN EXTRANJERA**

2.1	Ley de inversión extranjera de 1993	44
2.2	Exposición de motivos	45
2.3	La comisión nacional de inversiones extranjeras	46
2.4	Actividades de la comisión	48
2.5	El registro nacional de inversiones extranjeras	48
2.6	Disposiciones generales de la de ley	53
2.7	Regulación específica de determinadas actividades y servicios	54
2.8	Actividades o servicios respecto de las que no se ha fijado un porcentaje determinado para la participación de la inversión extranjera.	55
2.9	Actividades reservadas de manera exclusiva al Estado	56
2.10	Actividades económicas y sociedades reservadas de manera exclusiva a mexicanos o a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros	57
2.11	De las actividades y adquisiciones con regulación específica	58
2.12	El sistema ferroviario y la inversión extranjera	63

CAPÍTULO 3. RÉGIMEN JURÍDICO DEL SISTEMA FERROVIARIO MEXICANO

3.1	Las concesiones, asignaciones, permisos y el proceso de licitación	66
3.2	El acto administrativo	67
3.3	Requisitos esenciales para participar	81
3.4	De los permisos	87
3.5	El servicio público de transporte ferroviario	88
3.6	Responsabilidad de los concesionarios que presten el servicio público de transporte ferroviario	93

CAPÍTULO 4. ASPECTOS GENERALES DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE FERROVIARIO

El sistema ferroviario actual

4.1	Características del Sistema antes de la Privatización	95
4.2	Bases constitucionales	100
4.3	Objeto de los lineamientos generales para la apertura a la inversión en el sistema ferroviario LISFM y órganos participantes	102
4.4	La iniciativa de ley	105
4.5	La convocatoria	107
4.6	Condiciones para la compraventa de las empresas ferroviarias	108

4.7	El título de concesión	110
4.8	Los participantes	111
4.9	Objeto de la LRSF	112
4.10	La ley	117
4.11	Bienes concesionados, gravámenes y cesión respecto de los derechos y obligaciones derivados de una concesión, asignación y permiso otorgados al amparo de la ley reglamentaria del servicio ferroviario	123
4.12	Disposiciones generales a la construcción, conservación, mantenimiento y operación de las vías férreas	125
4.13	Régimen tarifario aplicable al servicio público de transporte ferroviario	132
4.14	La requisa en la LRSF	134
4.15	La verificación a concesionarios y permisionarios	137
4.16	Las sanciones en la LRSF	138
4.17	Terminación y revocación de concesiones y permisos otorgados al amparo de la LRSF	139
4.17.1	Causales de terminación	140
4.17.2	Causales de revocación	144
4.18	Régimen transitorio	147

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

LEGISLOGRAFÍA

PRÓLOGO

Prólogo

Me ha solicitado el Sr. Ignacio López Rodríguez que presente a ustedes una breve introducción a su trabajo de recepción profesional que se refiere a la privatización de los Ferrocarriles Nacionales de México. He aceptado esta solicitud con mucha honra, en virtud de que dicha investigación constituye una valiosa aportación a esta nueva rama de la ciencia jurídica que es el Derecho Ferroviario; a pesar de lo anterior, aclaro que emito las siguientes opiniones como testigo presencial del citado proceso y quizá como estudioso del Derecho y no en mi carácter de Director Jurídico de uno de los concesionarios del Sistema Ferroviario Mexicano.

La tesis que defenderá el Sr. López Rodríguez aporta elementos que debemos tener en consideración para analizar el régimen jurídico que actualmente se encuentra en vigor. Así por ejemplo, el autor explica el origen de los ferrocarriles, la influencia del capital extranjero para el tendido de las líneas férreas y la anuencia del Presidente Díaz para consolidar el sistema, hasta llegar a nuestros días.

Asimismo, en otros capítulos el Sr. López Rodríguez hace un extenso análisis de las concesiones otorgadas a los participantes en el sistema ferroviario mexicano, las bases constitucionales sobre las cuales se organizó el nuevo sistema y el marco de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario.

La tarea no es sencilla, ya que implica aventurarse en terrenos técnicos novedosos y poco conocidos para la mayoría de los juristas.

Lo anterior obedece al hecho de que si bien la Ley Reglamentaria se publicó en abril de 1995, en realidad no se aplicó sino hasta que la mayoría de las rutas troncales y vías cortas de importancia se concesionaron de nuevo a los particulares; ello ocurrió hasta fines de 1998.

El sistema quedaría organizado con base en una autoridad rectora, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, 3 concesionarios principales que comparten y son accionistas del Ferrocarril y Terminal Ferroviaria del Valle de México, los permisionarios y los prestadores de servicios.

El sistema se enfoca fundamentalmente a la prestación del servicio público ferroviario de carga, pero también contempla los servicios de pasajeros, si bien son muy pocos los concesionarios que están en condiciones de prestar tales servicios. Algunos se preguntarán por qué no se dio mayor ímpetu al servicio de pasajeros; la respuesta tiene muchas aristas, sin embargo, como resultado de diversos estudios que arrojaron serios problemas de costo-beneficio se decidió limitar este tipo de actividad (las encuestas revelaron que a la mayoría de los pasajeros les gusta el tren pero no están dispuestos a pasar mucho tiempo en las vías, cuando existen otras alternativas más rápidas de transporte, por ejemplo, un tren a velocidad promedio de 60 kms tardaría en llegar de la Cd. de México a Guadalajara aproximadamente 15 horas) por estas causas son pocos los concesionarios dispuestos a invertir en un servicio turístico cuya rentabilidad se ha puesto en tela de juicio varias veces. Insistimos en el hecho de que efectivamente aún se presta el servicio a pasajeros, pero con destinos muy limitados.

El ferrocarril además de todo lo anterior, evoca imágenes incluso desde principios de siglo ha inspirado las obras de varios artistas, así, pintores e ilustradores de la talla de José María Velasco, Casimiro Castro, Daniel Egerton, Juan Cordero, José Guadalupe Posada y poetas como López Velarde han dedicado sus esfuerzos a este medio de transporte.

Durante el largo proceso de consolidación del sistema ferroviario mexicano, cuya reseña ha elaborado el postulante, es posible descubrir varios pedazos de nuestra historia, por ejemplo, la puesta en marcha del sistema impulsada por Don Porfirio de nuestra historia, la República Restaurada con Juárez, la Revolución con sus

corridos, el Maximato, el Presidencialismo y no sería sino hasta los años ochentas del Siglo XX que se concluyó el proceso de nacionalización iniciado por Limantour.

Como una ironía más los ferrocarriles se privatizarían a los pocos años, y es fundamentalmente sobre esta nueva etapa la que trata el Sr. López Rodríguez en su investigación.

En un principio manifestamos que el Derecho Ferroviario constituye una nueva rama de la ciencia jurídica; la afirmación es parcialmente cierta y probablemente valga la pena matizarla para añadir que dicha rama tuvo su origen durante el Porfiriato (lo anterior si entendemos como origen la Ley sobre Ferrocarriles publicada en 1899, Aún cuando se otorgaron concesiones previamente a la expedición del citado ordenamiento). En esta tesitura se preguntarán por qué hago alusión a una nueva rama del derecho. La respuesta es compleja y llama a la comprensión de la génesis de los ferrocarriles nacionales de México.

Efectivamente, según ya lo mencionamos los ferrocarriles no se nacionalizaron de inmediato, al contrario, fue un largo proceso de cuyo desenvolvimiento se reflejó de paso la historia del pueblo mexicano, con todas sus vicisitudes.

Por último, la tesis que tienen en sus manos no sólo aporta elementos jurídicos, sino humanos, el jurista es esencialmente humanista quien debe vigilar como condición para la existencia misma de la ciencia del Derecho que los elementos morales nunca queden excluidos de la definición legal. Como ya lo expuso magistralmente Miguel Villoro Toranzo la justicia es finalmente una vivencia.

DR. JAIME M. ALVAREZ GARIBAY

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

En los últimos años, el país ha sufrido cambios drásticos y transformaciones política, económicas y sociales que nos obliga a iniciar un nuevo siglo, inmersos en la tan mencionada globalización, concepto que de alguna manera ya presagiaba el pasado fin de siglo y que obliga a las naciones a sostener un crecimiento bajo la lupa de la competencia internacional.

Es así, que desde 1995, una vez que entró en vigor la reforma constitucional que permitió al capital privado, nacional y extranjero, participar en los ferrocarriles, se llevaron a cabo ajustes fundamentales al régimen jurídico que regulaba al sistema ferroviario mexicano. A diferencia de otras materias, en esta ocasión la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario y su Reglamento que salieron a la luz con fundamento en la reforma constitucional, no fueron producto de la práctica o la experiencia, ni surgieron para resolver problemas específicos.

La legislación ferroviaria, pese a la existencia de una amplia y nutrida trayectoria en la materia, no se creó al amparo de la misma, ya que dicha normatividad sólo contempló durante casi todo el siglo pasado, a un solo actor relevante, el Estado, sin imaginar siquiera la participación de los particulares ni mucho menos de inversionistas extranjeros. La bondad del marco legislativo, en su caso, se está confrontando con la realidad.

Por otro lado, es conveniente aclarar que el estudio reflejado en el presente trabajo, pretende abordar el estatuto jurídico del marco normativo que permitió el desenvolvimiento de las instituciones como tales, más no del régimen legal operativo de cada una de las mismas, esto no significa que se excluyan indiscriminadamente a la operación ferroviaria, pero en la medida de lo posible, he procurado limitar el presente trabajo al desarrollo del régimen ferroviario actual y la posibilidad de la participación extranjera en el mismo.

Bajo este esquema, he dividido el presente trabajo en cuatro capítulos, iniciando con los antecedentes remotos de las formas de comunicación y del comercio, pasando por el nacimiento de las máquinas de vapor y trasladándonos en el tiempo hasta la compleja red ferroviaria de nuestros días, puntualizando momentos y fechas que me parecieron relevantes en el desarrollo del transporte y en especial del transporte ferroviario en nuestro país.

Posteriormente presento un análisis de la legislación en materia de Inversiones Extranjeras, lo anterior, únicamente para que el lector comprenda el marco jurídico que permite a los inversionistas participar en una de las áreas que desde un punto de vista muy particular, se convierte en uno de los indicadores más importantes de la economía de cualquier nación.

Así llegamos al estudio del marco jurídico general que engloba tanto al servicio público de transporte ferroviario como a los concesionarios de dicho servicio, para finalmente hacer un análisis de la ley reglamentaria del servicio ferroviario resaltando los aspectos que he considerado más importantes de acuerdo con la experiencia adquirida en el ramo.

Espero que el presente trabajo contribuya al desarrollo de nuestro nuevo sistema ferroviario y signifique una pequeña aportación a la ciencia jurídica.

CAPÍTULO 1

ANTECEDENTES

1.1 La época de la colonia hispanoamericana

El colonialismo fue un factor predominante en los orígenes de todas las naciones latinoamericanas y que no fue ajeno a México. El colonialismo fue un fenómeno internacional que dio origen a la carrera de las naciones poderosas por un mercantilismo y expansionismo territorial exacerbados, produciendo una economía mundial de carácter básico que se fundaba principalmente en el comercio y en la actividad extractiva, ésta última se caracterizó por su precariedad en los medios de producción debido a la falta de avances tecnológicos.

El comercio era la base de la actividad económica e influyó de manera directa en el ámbito político y jurídico, dando como resultado la creación de numerosas leyes económicas inspiradas en la teoría mercantilista.

En el caso de España, tanto la corona española como la colonia (Nueva España) estuvo sujeta a los decretos y reglamentaciones que emitía ese país, los que eran conocidos bajo la denominación de "Ordenanzas Reales". El marcado carácter mercantilista de tales decretos se reflejó en el desarrollo de la economía durante la colonia. Las medidas de política económica adoptadas por España en los siglos XVI y XVII fueron de dos órdenes. Por un lado, evitar envíos de oro y plata a otro país que no fuera España y, por el otro, lograr que España tuviera una balanza comercial positiva en relación con sus colonias. De los objetivos apuntados, solamente el segundo fue alcanzado con éxito.¹

¹ Solís, Leopoldo; "La realidad económica mexicana" (Retrovisión y Perspectivas) 12ª. Edición. Ed. Siglo Veintiuno editores México, D.F. 1983 p. 13 y 14.

El mercantilismo Español se distinguió por el interés que puso en la acumulación de oro y plata, mismo que se refleja en las actividades predominantemente extractivas desarrolladas en las colonias. A España le interesaba esencialmente obtener riqueza monetaria mediante importaciones desde América (teoría de la acumulación), relegando a un segundo plano el desarrollo de manufacturas y bienes de capital.

Ahora bien, con el objeto de estimular la industria y el comercio de productos manufacturados desde la península hacia las colonias, se establecieron subsidios a los productos elaborados en España, lo que permitió que España mantuviera una balanza comercial positiva en su comercio con las colonias.

Como consecuencia del énfasis que se le dio a la minería, se desatendieron otras actividades productivas, siendo ésta una de las razones que justifican el mayor desarrollo obtenido por colonias de otras potencias.

La inversión que registro México durante la colonia fue la clásica inversión remunerativa, que se caracteriza por aportar pocos recursos económicos y obtener a cambio grandes utilidades, lo que impide que dicha inversión se traduzca en un beneficio económico que permita desarrollar la economía del país receptor de la misma.

En el caso de México, la inversión llegada desde la península se tradujo únicamente en una infraestructura minera incipiente y normas de carácter económico e impositivas cerradas a la democracia. La corona española otorgó a los colonizadores grandes extensiones territoriales y, por consiguiente, un gran número de recursos naturales, pero solamente se explotaron el oro y la plata, olvidando otras áreas de esa actividad.

Es importante destacar que la recepción de capital era únicamente con el fin de incrementar la riqueza de España, sin importar el bienestar de los pobladores ni

el desarrollo económico y social de nuestro país, lo que dio como resultado una razón más para iniciar su proceso de independencia.

1.2 Inglaterra y las primeras máquinas

A mediados del siglo XVIII se inició en Inglaterra un cambio en la vida económica y social provocada por el surgimiento de una serie de adelantos tecnológicos que permitieron reemplazar la energía humana y animal por la fuerza motriz, situación que constituyó el corazón de la Revolución Industrial.

Las máquinas de vapor, utilizadas inicialmente en la minería y en la industria textil, se generalizaron en las industrias manufactureras y extractiva y, finalmente, fueron adaptadas al transporte de personas y mercancías. Las nuevas necesidades de la industria y el comercio, al igual que los cambios en la mentalidad de las personas, surgieron junto con la posibilidad de revolucionar el sistema de comunicaciones mediante el ferrocarril. Éste se convirtió en una de las innovaciones más representativas de la época industrial.²

El ferrocarril se formó en las entrañas de la revolución industrial y fue el primero de los grandes inventos del siglo XIX. Su origen se asocia al tiempo de las primeras fábricas modernas, a los suburbios de las ciudades inglesas, a las brumas invernales ya precursoras del esmog.³

Las vías ferrocarrileras se dirigieron hacia todos los rumbos: de París a Estambul, de Moscú a Vladivostok, de Nueva York a San Francisco, y México no fue la excepción aunque de manera tardía por la situación belicosa que se vivió en aquel entonces; y si a esto agregamos que la geografía mexicana

² Cantú, Alejandro, Apertura a la Inversión en el Sistema Ferroviario Mexicano 1996, Tesis volumen 21996, p. I, Universidad Iberoamericana, México, Distrito Federal.

³ León, Martha Elena, Caminos de Hierro, Ferrocarriles Nacionales de México, Primera edición, 1996, p. XVI.

difficultaba las comunicaciones marítimas y terrestres, no se requiere de mayores explicaciones para comprender el estado que guardaban los medios de transporte hacia los primeros decenios del siglo antepasado y hasta mediados del siglo XX.

Las locomotoras de James Watt (1769), Richard Trevithich (1800) y George Stephenson (1825), marcan el inicio de la era del ferrocarril en Inglaterra.

El transporte en México se realizaba a través de animales de carga, en caravanas y coches tirados por caballos, pero las más de las veces no había caminos ni veredas sino que se mantuvo la estructura de la colonia, a decir del Barón de Humboldt los caminos más frecuentes para el comercio eran el de México a Veracruz, por Puebla y Jalapa, el de México a Acapulco por Chilpancingo, el de México a Durango y Santa Fe de Nuevo México y el de México a Guatemala por Durango. Sobre la llanura central podía viajar en coches de cuatro ruedas, pero a causa del mal estado de los caminos muchos comerciantes no se aventuraban para el transporte de géneros y se prefería el uso de acémilas de modo que miles de caballos y mulas en largas recuas cubrían los caminos de México. "Los caminos que desde la mesa interior van a las costas y que yo llamo transversales son los más penosos y merecen principalmente la atención del Gobierno". Tal era pues el estado deplorable de los caminos en México.

Además de ser un gran avance, el ferrocarril 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. También inició el desarrollo de mano de obra especializada, lo que a la postre se convertiría en la gran familia ferrocarrilera.

A partir de 1830 los norteamericanos comenzaron a importar los inventos que estaban revolucionando la economía británica. El ferrocarril hizo su aparición junto con el barco de vapor y en poco tiempo se convirtió en el símbolo del

progreso que había hecho posible las máquinas y las fábricas. A finales de la década de 1830, la construcción de vías férreas formaba parte de un esfuerzo global por expandir la red de comunicaciones en toda la Unión Americana y fue precisamente a partir de ese momento cuando el ferrocarril creció a un ritmo acelerado.

La época a que se refiere el párrafo anterior no constituye un elemento importante en la inversión extranjera, ya que el crecimiento de los ferrocarriles en un inicio estuvo sustentado fundamentalmente en inversiones privadas, que los gobiernos locales y estatales impulsaban de distintas maneras, garantizaban la futura explotación de la línea a la compañía constructora y reducían los impuestos (estímulos fiscales).

Para 1841 existían ya 4,500 kilómetros de vías férreas que corrían de este a oeste, de norte a sur por la costa y a través de las ciudades aledañas a los grandes lagos y el interior de Nueva Inglaterra. Las locomotoras inglesas comenzaron a ser sustituidas en un setenta y cinco por ciento por un modelo estándar. A partir de 1850 las locomotoras estadounidenses se exportaron a Inglaterra y otros países de Europa, por importantes compañías como la "*Norris Locomotive Works of Philadelphia*".

Para la segunda mitad del siglo existía ya un sistema de líneas bien articuladas que contaban con más de 50,000 kilómetros de longitud que permitían viajar largas distancias sin necesidad de transbordar. El número de kilómetros construidos por los estadounidenses sólo en 1887, sobrepasó la suma que Inglaterra construyó a lo largo de medio siglo.

Durante la mitad del siglo XIX, la tecnología ferroviaria avanzó de manera considerable: La locomotora estándar fue sustituida por máquinas de mayor tracción; el hierro fue reemplazado por el acero en la construcción de rieles y puentes; los trenes fueron equipados con frenos de aire; el telégrafo fue utilizado para controlar el tráfico, por mencionar tan sólo los avances más

importantes. Por lo que toca a las obras de infraestructura, en la segunda mitad del siglo XIX se construyeron sobre todo grandes puentes, tal fue el caso del primer puente de acero que atravesó el Río Mississippi.

La revolución ferroviaria repercutió muy favorablemente sobre la economía estadounidense. En primer lugar, el ferrocarril hizo posible la integración de las economías regionales; en segundo, la construcción de vías férreas incrementó la demanda del hierro, acero y carbón, así como algunos insumos de otras industrias relacionadas con el ferrocarril de una u otra manera. Estos factores contribuyeron de manera importante para que en 1900 Estados Unidos contara con más de 30,000 kilómetros de vías férreas.

Así pues, de 1830 a 1900 el ferrocarril permitió realizar el potencial de la Revolución Industrial en Inglaterra, en Francia y Alemania; lo que para Estados Unidos fue el despunte de su crecimiento económico.

En los primeros años del siglo XX, la transformación de la estructura económica mundial dio lugar a una nueva fase de expansión ferroviaria en países como Rusia, China, Japón, Australia y Canadá, que comenzaron a ocupar un lugar importante en el mercado internacional.

A pesar de la crisis mundial que se generó por la segunda Guerra Mundial, el ferrocarril continuó siendo el medio por excelencia para transportar grandes volúmenes de carga, materias primas y mercancías terminadas a un bajo costo; además, el ferrocarril puede combinarse con el transporte por carretera y mar. Por lo que toca al servicio de pasajeros, el ferrocarril siguió siendo el medio más eficaz para recorrer distancias cortas, tal es el caso de los trenes suburbanos o de los trenes rápidos entre ciudades cercanas que tanto se han popularizado en Europa. A lo anterior es importante agregar que el ferrocarril es un medio de transporte poco contaminante y con bajo consumo de energéticos.

1.3 El surgimiento de los ferrocarriles en México

Como se puede suponer tras la consumación de la guerra de independencia, todos los órdenes de la Nueva España se vieron trastocados y se produjo una postración del comercio y en general de la vida económica del recién configurado país.⁴

Desde 1821, con los inicios de la Primer República Federal, surgieron proyectos para iniciar las construcciones de las vías férreas.

Según Sergio Ortiz Hernán,⁵ "El 4 de noviembre de 1824 se ordenó que el Ejecutivo convocase a todos los interesados en presentar un proyecto para unir los océanos por el Istmo de Tehuantepec y en este texto jurídico se encuentra la mención más antigua de los Ferrocarriles en México". También don Francisco de Arrillaga en 1837, elaboró proyectos para encontrar un camino de hierro entre México y Veracruz⁶ e incluso se le otorgaron privilegios exclusivos para llevar a feliz término su proyecto. Desdichadamente dicho proyecto no llegó a ejecutarse por el recrudecimiento del conflicto entre centralistas y federalistas, la muerte de don Francisco de Arrillaga y la guerra de los pasteles entre México y Francia en 1838.

Al mismo tiempo pero en otras latitudes se inauguraba las primeras vías férreas que iban de Stockton a Darlington.

La primera concesión, favorecía al Estado Mexicano, toda vez que, don Francisco de Arrillaga se comprometía a realizar la construcción de los tramos establecidos sin el beneficio de subvención alguna y por el contrario pagar el

⁴ Según indica Pablo Macedo, al referirse a los transportes, "Si penosa es la historia de nuestro comercio durante la época de la dominación española, no sentirá mucho alivio el lector al reconocer las páginas que van a seguir, mismas que constituyen una vía dolorosa". Macedo, Pablo, La Evolución Mercantil. Comunicaciones y Obras Públicas. La Hacienda Pública. Tres monografías que dan idea de una parte de la evolución económica de México, J. Balleza y Cía. Editores, México, 1905, p. 40.

⁵ Ortiz Hernán, Sergio, Los Ferrocarriles de México, Una Visión Social y Económica, Tomo I. Ferrocarriles Nacionales de México, 1987, p. 73.

⁶ Ortiz Hernán, Sergio, op. cit., p.82.

erario en un millón de pesos después de once años, mismos que se destinarían al mejoramiento de los caminos aledaños.⁷ Desgraciadamente el inversionista favorecido, no tendió (como ocurrió en tantos otros proyectos) ni un solo kilómetro de rieles.

Los privilegios concedidos a don Francisco de Arrillaga para la construcción del ferrocarril México-Veracruz, con un ramal a Puebla, establecía lo siguiente: *"El C. Anastasio Bustamante, General de División y Presidente de la República Mexicana, a todos los que la presente vieren, sabed: Que con arreglo a mis facultades constitucionales, y de acuerdo con el Consejo de Gobierno, he concedido al señor don Francisco de Arrillaga privilegio exclusivo para establecer un camino de hierro desde Veracruz hasta esta capital, asegurándole por el presente la propiedad de este establecimiento, en los términos y por el tiempo que designan los artículos correspondientes"*⁸.....

Inició una nueva etapa en el transporte de país y los días del vapor vieron sus inicios en 1837, pero no se avanzó en la construcción de vías férreas. Fue hasta 1850 cuando corrió la locomotora de vapor "La Veracruzana" del puerto de Veracruz a los llanos de El Molino, inaugurando el primer tramo de lo que después sería la línea que llevaría el transporte a la ciudad de México, terminando en los años cincuenta del siglo pasado cuando las máquinas diesel sustituyeron masivamente a las de vapor.⁹

".....Puede sentarse a su gusto en las bancas de madera y riel forjado de la sala de primera clase o en las que no tienen respaldo de la sala de segunda. De cualquier forma, tiene que hacer cola para comprar su boleto y esperar a que el conductor indique la hora de partir "..... estas y muchas otras ideas marcan el cambio en el transporte de México."

⁷ Urías Beatriz: Del Palacio Jaime, Los Ferrocarriles de México, 1837-1987, Ferrocarriles Nacionales de México, 1ª ED., México 1987, p. 25.

⁸ León, Martha Elena, op. Cit. p. 35.

⁹ Yanes Rizo, Ema Ferrocarriles Nacionales de México, Museo Nacional de los Ferrocarriles, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Instituto Nacional de Antropología e Historia, Primera Edición 1994 Pag. 17.

Entre 1837 y 1850 se otorgaron cuatro concesiones y se promulgaron otros tantos decretos para conceder privilegios a las compañías que explotaban las líneas ferroviarias.¹⁰

Durante el régimen de Maximiliano, la concesión otorgada a don Antonio Escandón para terminar la línea México Veracruz, pasó a manos de una empresa de nacionalidad Inglesa, la "*Compañía Limitada del Ferrocarril Imperial Mexicano (The Imperial Mexican Railway Company Limited)*", que obtuvo un subsidio por parte del Estado.

De 1842 a 1849 es cuando se tienden los primeros cuatro kilómetros de vías férreas, producto de un decreto emitido por Santa Anna.¹¹ Sin embargo, Benito Juárez y Sebastián Lerdo de Tejada, promovieron el concesionamiento de las líneas ferroviarias y a éste último, le correspondería como Presidente de la República inaugurar después de innumerables vicisitudes el servicio ferrocarrilero de la ciudad de México al Puerto de Veracruz en 1873.

1.4 La inauguración del ferrocarril México-Veracruz

El Presidente Benito Juárez, ante la imperiosa necesidad de reanimar la economía, no vaciló en exponerse a la censura pública y renovó la concesión de la compañía inglesa del Ferrocarril Imperial Mexicano, para que reanudara sin dilación las obras correspondientes al Ferrocarril Mexicano, de la que se esperaba la unión de la capital de la República con el Puerto de Veracruz que comunicaba a México con el exterior y mediante el cual se desarrollaba el comercio en su totalidad.

¹⁰ En septiembre de 1850 se inauguró el tramo Veracruz-El Molino, de 11,5 Km. de longitud y el 10 de mayo de 1853 se estableció una administración General de Caminos y Peajes, bajo cuya competencia quedó el ferrocarril al igual que 12 caminos carreteros, véase Ortiz Hermán, Sergio, op. cit., p. 87.

¹¹ Los Ferrocarriles Mexicanos en el Arte y la Historia. Ferrocarriles Nacionales de México, 1944, Pág. 9.

Juárez adoptó la medida a pesar de que las leyes de guerra (dictadas por el mismo) impedían el otorgamiento de concesión alguna y se aplicaba la cancelación automática de toda concesión otorgada a empresas o individuos que hubieren sostenido tratos con las autoridades imperiales.

El 15 de septiembre de 1850 se inauguró el tramo de Veracruz-El Molino, de 11.5 Km. de longitud y el 22 de septiembre del mismo año comenzaron a correr los trenes en lo que fue el primer servicio ferroviario del país.¹²

El 16 de septiembre de 1869, Juárez inauguró la línea entre la ciudad de México y Apizaco con un ramal a Puebla, ya para ese entonces habrían comenzado a tenderse las vías procedentes de Veracruz que llegarían a conectarse entre sí, con las procedentes de la capital.

Posteriormente, se tendieron las líneas de Veracruz a Atoyac y de Atoyac a Fortín y para 1872 la Compañía Limitada del Ferrocarril Mexicano, notificaba que la obra encomendada había concluido...¹³

La mayoría de los autores de la época subrayan la importancia que tuvo la inauguración del ferrocarril México-Veracruz. Los periódicos se ocuparon profusamente del suceso. Al efecto es reveladora esta cita de Manuel Gutiérrez Nájera ".....Por disipar el sueño comencé a recorrer los vagones. El primero era el dedicado a los ministros. Es un vagón habitación con sala, alcoba, tocador y cuatro amplios camarotes. Hoy no se viaja, la locomotora nos arrastra con casa y todo. El viajero puede llevar sus libros, sus pantuflas, su mujer y su gato. Parece que no vamos camino de Guanajuato, sino que Guanajuato viene hacia nosotros. A la voz de Ramón Guzmán el cerro de la Bufa se pone en movimiento y llega a las garitas de México. El mejor día, al abrir los ojos,

¹² Urías Beatriz: Del Palacio Jaime, op. cit. p.53.

¹³ Ferrocarriles Nacionales de México, op. cit. p.22.

sentimos que la sangre se hiela y es que estamos en Chihuahua. Las ciudades como algunas de San Francisco, tienen ruedas....." ¹⁴

Al decir de Luis de Pablo Serna: "Veracruz, la ciudad-puerto cuatro veces heroica, es por su vocación confirmada por la historia, la puerta mayor de la casa mexicana. Desde la época colonial desempeñó ese importante papel. Bajo las piedras protectoras de su recinto amurallado, vigilado por el fuerte de San Juan de Ulúa, pasaba la principal corriente comercial. Hoy es, también confluencia de los Ferrocarriles Mexicano e Interoceánico, que a sus diversos méritos unen su significación ferroviaria."¹⁵

1.5 Las concesiones

Con el propósito de dotar al país de vías férreas se otorgaron concesiones, privilegios y contratos con la mayor prodigalidad y según lo refiere el propio Pablo Macedo¹⁶ "sin orden ni concierto". No había ninguna ley que regulare el estado que guardaban las concesiones y los contratos y por ello cada instrumento jurídico presentaba notables diferencias; a pesar de lo anterior, existían elementos comunes a todas las concesiones que se otorgaron en esos años y que pueden resumirse como sigue:

- Su vigencia era de noventa y nueve años (al fin de los cuales la vía pasaba a ser del dominio público)
- Los bienes inmuebles y el material rodante también serían transferidos a

¹⁴ Gutiérrez Nájera, Manuel. De México a Guanajuato, La Libertad, noviembre de 1882, citado por León, Marta Elena, Caminos de Hierro, Ferrocarriles Nacionales de México, 1996.

¹⁵ Ferrocarriles Nacionales de México, Ferrocarril del Sureste, La Terminal Ferroviaria de Veracruz, Primera Edición Noviembre de 1996, Pág. 11.

¹⁶ La administración de Lerdo de Tejada también otorgó a los gobiernos de los estados amplísimas concesiones para construir en el territorio de sus estados los caminos de hierro. Lógico es suponer que si el Gobierno central no contaba con recursos para invertir en las nuevas empresas, mucho menos los tenían los estados, Macedo, Pablo, op. cit., p. 203.

la Nación, previo pago fijado por peritos.

- El Gobierno tenía el derecho de establecer un límite máximo a las tarifas, de nombrar interventores para vigilar la construcción de la vía y uno o dos representantes en las Juntas Directivas de las empresas concesionarias.
- Las empresas debían rendir anualmente informes detallados sobre su condición financiera, tráfico y productos.

A cambio de lo anterior, el Gobierno:

- Permitía a los concesionarios establecer líneas telegráficas;
- Les otorgaría franquicias y exenciones de impuestos;
- Pagaría subsidios por cada kilómetro de vía construida (liquidables en certificados especiales); y.
- Les otorgaría el uso de derecho de expropiación por causa de utilidad pública para el tendido de las vías, estaciones, almacenes y depósitos.¹⁷

Tres características jurídicas destacan de esta primera etapa de tendido de vías férreas que ha nuestro entender son las siguientes:

- a) Desde un principio se consideró a la actividad ferroviaria como un servicio público que podría ser objeto de concesión.
- b) Los términos y condiciones de los títulos de concesión de los decretos y "privilegios", aún conservando ciertos rasgos comunes diferían en gran medida y por ello, entre otras causas no era posible conformar un

¹⁷ Macedo, Pablo, op. cit., p. 204.

sistema ferroviario.¹⁸

- c) La facultad que tenían las empresas para llevar a cabo expropiaciones de terrenos para el tendido de las vías y la prestación del servicio condujo a que se cometieran grandes injusticias.¹⁹

En los diez años de la República Restaurada y para 1867 ya se habían otorgado treinta y tres concesiones: doce para compañías o particulares mexicanos, dieciséis para estadounidenses y cinco más para europeos.

Desde 1873 y hasta unos años antes de la expedición de la primera ley ferroviaria de nuestro país, hubo un gran entusiasmo por la construcción de caminos de hierro, incluso la idea del progreso se vislumbraba bajo un aspecto romántico. Sin embargo, fue también durante este periodo que empezaron a plantearse las primeras disyuntivas y a sufrirse las primeras consecuencias del progreso.

1.6 La promoción y el crecimiento ferroviario

¿Los Ferrocarriles debían ser de vía ancha o angosta?, ¿Era conveniente conectar a las vías mexicanas con las extranjeras, particularmente con las de los Estados Unidos?, ¿Cómo sería el escantillón?²⁰, ¿Cómo se obtendría el

¹⁸ Nos referimos a "otras causas" puesto que la ausencia de capitales para la construcción constituía probablemente el impedimento más importante para el desarrollo del sistema. De esta forma se fue gestando una deuda ferrocarrilera de gran magnitud. Así la creación de grandes empresas ferroviarias tuvo lugar una vez que el país se hubo pacificado y fue factible financiar los proyectos con capital norteamericano y británico. Coatsworth, John H. El Impacto Económico de los Ferrocarriles en el Porfiriato. Crecimiento contra desarrollo. México, Era y Kintz Ficker, Sandra, Empresa Extranjera y Mercado Interno. El Ferrocarril Central Mexicano (1880-1907). El Colegio de México, México, 1995.

¹⁹ Ortiz Hernán, Sergio, op. cit. p.159.

²⁰ Por escantillón debe entenderse la distancia que existe entre el cachete del hongo del riel de un lado con el que corre paralelamente en el otro extremo, la distancia entre ambos es de 1.435 m, esta distancia para efectos de vía ancha, mientras que la distancia entre los rieles de vía angosta es de 0.914 m; actualmente ya no se corren trenes de vía angosta en México, sólo una locomotora de vapor que corre de Cuautla a Oaxtepec. Curso sobre Conservación de la Vía, Instituto de Capacitación Ferrocarrilera de los Ferrocarriles Nacionales de México, 1972.

financiamiento para matizar tan ambiciosos proyectos?

El año de 1880 fue crucial para el desarrollo ferroviario en México, pues no obstante que las interrogantes citadas en el párrafo precedente no habían sido resueltas, se otorgaron dos concesiones que por su importancia descolaban sobre las demás. Una al Ferrocarril Central Mexicano para construir una vía de anchura normal de México a Paso del Norte, tocando el Bajío, Zacatecas y Chihuahua, con un ramal al Pacífico, pasando por Guadalajara, y la otra a la Compañía Constructora Nacional Mexicana para construir un ferrocarril de vía angosta de México a Manzanillo, tocando Toluca, Maravatío, Acámbaro, Morelia, Zamora y la Piedad, y otra de México a Laredo sobre la frontera del Norte, desprendiéndola de la anterior entre Maravatío y Morelia y ligando las ciudades de San Luis Potosí, Saltillo y Monterrey.

Los principios fundamentales de estas concesiones, fechadas respectivamente el 3 y el 13 de septiembre de 1880, ya fueron descritas con anterioridad.

Del Ferrocarril Central Mexicano se han hecho estudios que revelan el hecho que ésta fue la mayor empresa privada del Porfiriato, desde la conclusión de su línea troncal en 1884 hasta su adquisición por el gobierno en 1908.²¹

Cuando Porfirio Díaz regresó al poder en 1884, el país contaba con una extensa red ferroviaria que comunicaba a la capital con el Golfo y con su frontera norte. La construcción de vías férreas continuó en ascenso en condiciones óptimas: el capital extranjero había comprobado que México era un país seguro para invertir; el pago de subsidios a las compañías era mucho

²¹ El Ferrocarril Central explotaba 5200 Km. de líneas, más de la cuarta parte del sistema ferroviario nacional, y transportaba casi cuatro millones de toneladas de carga, equivalente al 30% del total conducido por ferrocarril en ese momento. Desde un punto de vista más general, el Ferrocarril Central fue también la mayor empresa de la época. En 1907 exhibía un capital de 410 millones de pesos, entre deuda y acciones, y percibía ingresos anuales por más de 35 millones de pesos, que representaban casi la tercera parte de los ingresos efectivos del gobierno mexicano. En ese año el ferrocarril empleaba cerca de 20 mil trabajadores y administradores en el servicio de sus líneas, 7 mil de los cuales se ocupaban tan sólo en el departamento de fuerza motriz. Kintz Ficke, Sandra, La mayor empresa privada del Porfiriato. El Ferrocarril Central Mexicano, en Historia de las Grandes Empresas en México 1850-1930, Universidad Autónoma de Nuevo León y Fondo de Cultura Económica, México, 1997, pp.39 a 63.

menos gravoso que en tiempos anteriores y el erario comenzaba a beneficiarse del auge económico que el ferrocarril provocaba.

Para 1890 había en el territorio mexicano 9.544 Km. de vías tendidas, sin embargo las políticas de Manuel González y Porfirio Díaz no habían cambiado en cuanto al orden y concierto a que se había referido Pablo Macedo. De esta forma, para establecer la fianza que debían otorgar los concesionarios o los plazos de construcción no siempre se consideraba la importancia del proyecto, sino la capacidad económica del concesionario. Al otorgar concesiones no se evaluaba debidamente la seriedad del solicitante ni su capacidad financiera y administrativa, de suerte que podían obtenerlas todo tipo de individuos.²²

La conjunción de todos estos factores y el nacimiento de diversas compañías, tanto nacionales como extranjeras dedicadas a la construcción de líneas ferroviarias, explica que para 1898 don Porfirio Díaz hubiera logrado terminar las troncales más importantes del país. Sin embargo, los tamaños de vía aún seguían siendo diferentes, lo cual obstaculizaba el tráfico ferroviario y propiciaba la competencia entre diversas compañías en detrimento del comercio y de la industria.

Debido al gran crecimiento suscitado durante el segundo periodo de don Porfirio Díaz, éste y el Secretario de Hacienda, José Yves Limantour, emprendieron una nueva política ferroviaria la cual establecía, entre otros puntos, los siguientes:

- a) La nacionalidad mexicana de las empresas constructoras;
- b) La obligación de regirse por las leyes y por los tribunales de la República;
- c) El establecimiento de las tarifas por parte del Estado;

²² Ortiz Hernán, Sergio, op. cit., p. 205.

- d) Los términos que determinaban la caducidad de las concesiones;
- e) Las condiciones para hipotecar las líneas;
- f) Normas generales de construcción;
- g) El otorgamiento de fianzas por parte de los concesionarios;
- h) La reducción en impuestos;
- i) Plazos definitivos de construcción;
- j) La imposibilidad de ceder o enajenar los derechos derivados de la concesión a gobiernos extranjeros; y
- k) El fortalecimiento de la recién creada (1891) Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.

Esta política quedó plasmada en la "Ley de Ferrocarriles" del 29 de abril de 1899.

Así las cosas desde 1891, con la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas bajo cuya competencia quedaría el ramo ferroviario que había dependido de la Secretaría de Fomento, la nueva política comenzó a ser reguladora y no sólo de promoción, se daría prioridad a la construcción de ciertas líneas y se aplazarían proyectos.

Una Ley específica sería el instrumento idóneo para regular la conducta de los concesionarios y de los estados, y por ello con base en el artículo 72 de la

Constitución de 1857,²³ el Ejecutivo promulgó la Ley sobre Ferrocarriles.

En los últimos 10 años del régimen Porfirista una serie de acontecimientos transformaron la estructura ferroviaria. 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.

1.7 Porfirio Díaz y la Inversión extranjera

En la época de don Porfirio Díaz la inversión extranjera se puede clasificar en tres grupos:

- a) Minería y Petroquímica (capital norteamericano y británico)
- b) Financieras (compradoras de bonos de gobierno mexicano)
- c) Manufacturas (españoles, franceses y alemanes)

Estos tres grupos de inversiones congregan la expansión de capital extranjero que contribuyó de manera primordial a fomentar las explotaciones, pero este crecimiento económico no fue acorde con las condiciones de vida de los trabajadores mexicanos, quienes vieron agravada su situación debido a la ideología de explotación que inspiraba al gabinete de don Porfirio Díaz y que era auspiciada por los intereses de los inversionistas extranjeros, dando como resultado un descontento generalizado.²⁴

El esquema jurídico que se presenta en el período de la llamada "Época del desarrollo Económico" se materializó con la reforma generalizada de preceptos, modificaciones que tenían por objeto facilitar la entrega de concesiones y de prerrogativas a capitales extranjeros, ventajas jurídicas que fueron

²³ "El Congreso tiene facultad para dictar leyes. Sobre vías generales de comunicación y sobre postas de correos". Historia del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856 y 1857, Tomo V, Zarco, Francisco, México, 1901.

²⁴ Cusío Villegas Daniel "El Porfiriato" P. 129.

exacerbadas por quienes estaban encargados de su aplicación. A su vez, se promulgaron normas jurídicas que regulaban los aspectos aduanales y arancelarios de los productos que se exportaban, así como alguna reglamentación para su posterior crecimiento.

Los beneficios reales que produjo la inversión extranjera directa se vieron reflejados en la infraestructura de comunicaciones, plantas industriales, incremento de empleo y mano de obra, generando una clase media gremial que se convirtió en la clase media productiva.

La política económica de don Porfirio Díaz se tradujo en: a) Fuerte inversión extranjera; b) incremento de la exportación de bienes. Estos dos elementos fueron los pilares fundamentales para el desarrollo de la economía mexicana incrementándose el ingreso familiar, y constituyendo la base de la economía moderna de producción a gran escala. Lo anterior fue apoyado por un sistema interno de transporte ferroviario, que permitió abastecer los mercados nacionales y extranjeros con productos mexicanos.

El predominio extranjero sobre el pueblo mexicano fue producto del servilismo a que condujo la política interna de don Porfirio Díaz, supeditando el interés económico de los inversionistas extranjeros al bienestar social de los trabajadores mexicanos.

Por lo que a la legislación en materia de inversión extranjera se refiere, es posible concluir que si bien México mantenía relaciones comerciales con inversionistas provenientes del extranjero, la legislación para asegurar la regulación y adecuado control de dichos inversionistas fue poco adecuada. Sin embargo, es de reconocerse que el conjunto de normas sobre inversión extranjera dictadas durante la época del Porfiriato, constituyó la fuente o base de los cuerpos legales que han regulado el fomento a la inversión extranjera en nuestro país.

Para dar al lector una mejor perspectiva de lo que es la regulación en materia de inversión extranjera en nuestro país, he dedicado el segundo capítulo del presente trabajo al régimen jurídico de la inversión extranjera, así como las modificaciones que la ley de la materia prevé para la participación de capitales en el ramo ferroviario.

1.8 Los ferrocarriles nacionales de México

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. Rápidamente se adhirieron otras líneas al nuevo sistema ferroviario y la inversión extranjera aumentó su participación en la construcción de vías nacionales.

En 1903 concluye el ensanchamiento de la vía del Ferrocarril Nacional Mexicano. El gobierno adquiere primero el dominio del Ferrocarril Interoceánico y después del Ferrocarril Nacional Mexicano.

Se funda en la ciudad de México la Sociedad de Hermanos Caldereros Mexicanos, cuya denominación cambió a la postre por la de Unión Internacional de Caldereros. En 1905 se constituye en la ciudad de México la sociedad mutualista Gran Liga Mexicana de Empleados de Ferrocarril. Su lema: Voluntad, Energía y Fraternidad. Los fogoneros del Central Mexicano suspenden el tráfico en la línea Monterrey-Tampico, consiguiendo aumento salarial. Surge a la par el Ferrocarril Militar (58 Km.) de Bahía de la Ascensión a

Chan Santa Cruz, en Quintana Roo.

En 1909 se implanta en los Nacionales de México el sistema disciplinario Brown, "según hoja de servicios". Nace en la ciudad de México la Sociedad Mutualista de Telegrafistas Ferrocarrileros. En 1912 se incorporan a ella los despachadores.

Felipe Pescador y otros mexicanos inician la lucha por la mexicanización. Limantour dirige un oficio a la Junta Directiva de los Ferrocarriles Nacionales de México en apoyo de la "mexicanización" y para que se utilice el idioma español en los ferrocarriles. Se crea la Asociación de Conductores y Maquinistas Mexicanos, estalla la huelga de despachadores estadounidenses quedando sustituidos por los mexicanos que para ese entonces ya eran aptos y preparados.

En 1910 surge la convocatoria para constituir la Confederación de Sociedades Ferrocarrileras domiciliada en la ciudad de México.

El movimiento armado contra Porfirio Díaz inicia la destrucción ferroviaria. Para 1911 se conjunta la Unión de Conductores, Maquinistas, Garroteros y Fogoneros en Monterrey. A la par de estos movimientos, los maquinistas y fogoneros estadounidenses eran desplazados por los del país y se verificaba paralelamente la Unión de Cobreros, Hojalateros y Ayudantes, fundada en Aguascalientes.

En 1912 surge la huelga de mecánicos, con apoyo de calderos, moldeadores, modelistas, herreros y otros talleristas de los Nacionales de México en demanda de jornada de ocho horas. La jornada quedó en diez horas.

En 1913 se constituye la Confederación de Gremios Mexicanos, la que agrupa a ocho uniones de ferroviarios a una sociedad mutualista y a la Gran Liga de Carpinteros. En Chihuahua se crea la Sociedad Ferrocarrilera del

Departamento de Vía.

En 1914 el gobierno constitucionalista interviene los Ferrocarriles Nacionales de México, se crea la Dirección General de los Ferrocarriles Constitucionalistas para manejar líneas y servicios de los principales ferrocarriles.

Ya para ese entonces los enfrentamientos entre el ejército federal y los revolucionarios propició que las grandes troncales se convirtieran en una poderosa arma estratégica para todos los bandos y se destruyeron importantes puentes que conectaban a las líneas más importantes.

En agosto de 1914 Carranza ordenó la incautación de los 12,837.9 kilómetros administrados por Ferrocarriles Nacionales de México y creó la Dirección General de Ferrocarriles Constitucionalistas que controlaba gran parte de los tramos utilizados por los ejércitos. La incautación permitió a Carranza movilizar a su ejército y recuperar la ciudad de México.

Faltó tiempo para aquilatar las bondades o debilidades de la consolidación, pues muy pronto se iniciaría la destrucción ferroviaria. Durante toda una década y aunado a los daños ocasionados a la red por operaciones militares, se sumaron los ataques de Zapatistas y Villistas y la falta de mantenimiento y conservación. No obstante lo anterior, y aunque parezca increíble, aun en medio del caos y la destrucción generalizada se agregaron a las vías de jurisdicción federal aproximadamente 1,500 Km.

"Ahora los carros y vagones llevan soldados y hombres alzados en armas; nuevamente las vías férreas establecen conductos indispensables para la estrategia, los planes, las decisiones ofensivas o defensivas. Los ejércitos carrancistas, los constitucionalistas, se trasladan desde las planicies norteñas a bordo de ferrocarriles. En los mapas los caminos de hierro son senderos

privilegiados que permiten, también, augurios de encuentros y batallas.²⁵

Se desvanecen las estadísticas de la carga que los ferrocarriles mexicanos transportaban durante el trienio 1913 -1915 para dar paso a indeterminados y arbitrarios viajes de pasajeros. La red ferroviaria decrece realmente ante tantas y tan continuas destrucciones de vías, quema de durmientes, inutilización de rieles y sobre todo, del derribo de puentes. Los jefes combatientes saben que la supremacía se funda en la posesión de vías y equipos; así, los administradores del servicio se agregan, con jerarquía principal a las fuerzas revolucionarias y al ejército federal cuyas posibilidades de triunfo son incapaces de detener la energía popular y la intuición guerrera de los rebeldes. En las múltiples maneras de hacer la guerra está la certidumbre de la victoria final.

Los ferrocarriles representaban una parte evidente de la fortaleza gubernamental. Se establece la administración pública de los ferrocarriles y se formulan planes para lograr la rehabilitación indispensable de las fragmentadas vías y la recuperación de los equipos.

A partir de 1916 se empiezan a llevar a la práctica esas tareas en las cuales se pone de manifiesto la capacidad de los trabajadores que realizaron servicios extraordinarios: reconstruyeron locomotoras y rehicieron vías deshechas; desdeñaron sus derechos por apoyar comprometidamente la transformación del país.

La mezcla persistente al término de la parte fundamental de la contienda fratricida está hecha de orgullo y pobreza. Así se expresa en las condiciones de los ferrocarriles. Aparece plenamente la constitución de un gremio múltiple que mantiene cualidades diversas y peculiares de su trabajo; se envanece del servicio incomparable que presta al país, y lo acompaña en sus necesidades,

²⁵ Caminos de Hierro, Ferrocarriles Nacionales de México, p. 72.

logros y esfuerzos.²⁶

"Los insurrectos que operan en el estado sin respetar el armisticio prendieron fuego anteayer al Ferrocarril Coahuila y del Pacifico, en San Juan de la Vaquera. El viaducto era muy grande y por esta causa el tráfico ha quedado interrumpido."²⁷

"Oportunamente informamos haberse suspendido desde la semana pasada el tráfico del Ferrocarril Mexicano entre esta ciudad y Veracruz, a causa de haber sido levantado un tramo de la vía en las cercanías de Huamantla.

Dicha suspensión trajo los consiguientes perjuicios y trastornos, pero afortunadamente éstos cesaron ya, pues el señor C.F. Melick, agente general de fletes y pasajes del citado ferrocarril, nos ha informado haberse reanudado el servicio diurno de trenes de pasajeros en toda la línea del Ferrocarril Mexicano. Sin embargo, el tráfico nocturno aún no ha podido restablecerse pero se trabaja activamente a efecto de que se reanude el próximo lunes, cosa que se cree un hecho."²⁸

"Entretanto los carrancistas, sin combatir, tomaron Ciudad Juárez. Aproveché la confusión de las primeras horas para pasarme al territorio mexicano, le compré un pase de ferrocarril a un soldado y con José G. Montes de Oca regresé a Guadalajara. El conductor del tren objetó el pase. "Ustedes no son soldados -dijo-, son peones que van a la pizca del algodón a la Laguna". Su aguda penetración nos salvó, porque compadecido de nuestra pobreza nos dejó seguir adelante, sin volver a pedirnos el boleto. Ocho días duró el viaje con desveladas, hambres y trabajos y multitud de peripecias."²⁹

"Tropas iban por las vías férreas al matadero. Los trenes eran volados. Se

²⁶ Ídem, p.73.

²⁷ Diario El País, mayo de 1911.

²⁸ Diario El Imparcial, mayo de 1911.

²⁹ Mariano Azuela, Páginas autobiográficas.

fusilaba en el atrio de la parroquia a los infelices peones zapatistas que caían prisioneros de los carrancistas. Se acostumbraba la gente a la matanza, al egoísmo más despiadado, al hartazgo de los sentidos, a la animalidad pura y sin tapujos. Las poblaciones pequeñas eran asaltadas y se cometía toda clase de excesos. Los trenes que venían de los campos de batalla vaciaban en la estación de Orizaba su cargamento de heridos y de tropas cansadas, agotadas, hechas pedazos, sudorosas, deshilachadas.³⁰

"Desde las nueve de la mañana un tren especial esperaba en la estación colonial el momento de la partida. Sin apresurarse, las personas que formaban parte de la excursión iban llegando poco a poco, abusando con discreción de nuestras perezas criollas, que nos permiten concurrir a toda clase de citas, con excepción quizás de las eróticas, con media hora de retraso. La máquina resoplaba suavemente, como una buena bestia domesticada, semejante a una yegua vieja que ha declinado el derecho de impacientarse, bien hallada en la comodidad de su caballeriza. Un tren especial es la cosa más amable de las cosas que ruedan; carece de horario para empezar a andar y se detiene donde se quiere; es paciente como un mayordomo educado y sumiso como un perro fiel; cancela hasta la posibilidad de que se extravíe el boleto de pasaje, por la simple razón de que los boletos se hicieron únicamente para los trenes vulgares, sujetos a la promiscuidad viajera y esclavos de los horarios justos. Yo comprendo que los trenes especiales hayan tenido las preferencias de los bravos milites que en tiempos de la revuelta hasta hace poco tiempo los coleccionaban con un entusiasmo consciente y decidido; ofrecen sin disputa una manera ideal de viajar y dan carácter a la personalidad más borrosa."³¹

Cuando los caudillos sonorenses asumieron el mando del país la revolución se hizo gobierno. Atrás había quedado la contienda bélica, la lucha por la derrota del bando contrario. Lo que seguía, inexorablemente, era la hora de la reconstrucción nacional.

³⁰ José Clemente Orozco, Autobiografía.

³¹ Rafael López "Tepozotlán", El Universal, septiembre de 1919.

La gran obra de reconstrucción comienza en 1917 cuando más del 40% de las locomotoras y carros se encontraban fuera de servicio o en manos de 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. La deuda estimada para las nuevas construcciones, el mantenimiento y compra de equipos ascendía a los 82.5 millones de dólares.

Poco a poco la situación de los ferrocarriles volvió a la normalidad, el personal especializado volvió a sus labores y el ferrocarril mexicano fue devuelto a sus propietarios ingleses en 1920, quienes rápidamente invirtieron grandes cantidades y restablecieron su funcionamiento.

Al morir Carranza en 1920, el proyecto fue asumido por Álvaro Obregón. Además de reparar las vías, las instalaciones y el equipo, el esfuerzo de Obregón se encaminó a saldar la deuda ferrocarrilera contraída desde la época de Limantour.

Álvaro Obregón tenía sus reservas respecto del poderío estadounidense cuya vecindad imponía la urgencia de arreglar cuentas pendientes. Por ello sus secretarios de Hacienda se encargaron de ordenar la cauda de reclamaciones económicas y evaluar las indemnizaciones a propietarios estadounidenses cuyos bienes habían sido confiscados o destruidos, o cuyos créditos debían reconocerse.

Entre ellos se encontraban tenedores de bonos de la deuda exterior mexicana, cuyos intereses se acumulaban desde el principio de la lucha constitucionalista, y quienes tenían la opción de embargar los bienes ferrocarrileros. Como contraparte, la situación de los ferrocarriles en 1922 era de normalidad. Se habían restablecido vías y servicios y la administración gubernamental de las

líneas principales, es decir, las de los Ferrocarriles Nacionales de México, funcionaban eficazmente. La propuesta mexicana fue sencilla: Pagar los adeudos mediante enteros periódicos y devolver los ferrocarriles a los inversionistas privados.

La estrategia anterior incluyó no sólo la actividad de la administración Obregonista sino también la del Presidente Elías Calles. Igual que su predecesor, este mandatario pretendió pagar los créditos adeudados, sanear la administración de los ferrocarriles, mantener las vías y aumentarlas, aunque fuera en pequeña medida. La realidad imponía, sin remedio, iniciar la construcción de caminos para vehículos automotores, evidente futuro de las comunicaciones y de los transportes.³²

México volvió los ojos a las carreteras. Inició el vuelco que colocaría paulatinamente en un lugar secundario la transportación humana y la carga a través del servicio ferrocarrilero, el cual debido a la rebelión cristera que se inició en 1926, sufrió severos quebrantos en el Bajío y en el occidente del país. A pesar de todo, los gobiernos posteriores pretendieron mantener dignamente a los ferrocarriles, desvanecer sus adeudos, ampliar las rutas y volver más eficiente su administración.

Entre tantos avatares, en 1926 el gobierno privatiza los Ferrocarriles Nacionales de México por un corto tiempo, y a partir de 1929 se constituye el Comité Reorganizador de los Ferrocarriles Nacionales, presidido por el General Plutarco Elías Calles.

En 1928, subió Portes Gil a la Presidencia y creó un Comité Reorganizador de los Ferrocarriles dirigido por Calles. Se redujo el personal en un 22% (11 mil trabajadores) y al finalizar la época de los años veinte, los ferrocarriles estaban tan sólo repartidos en tres empresas (i) Ferrocarriles Nacionales de México; (ii)

³² Caminos de Hierro, Op. cit. 110

Ferrocarril del Sudpacífico; y (iii) Ferrocarril Mexicano. De 1930 a 1932, el Comité referido despachó los trenes y reestructuró el sistema.

Para 1934 Lázaro Cárdenas creó una gran alianza con los sindicatos ferrocarrileros, los cuales pasaron a ser parte muy importante de su administración y sentaron las bases para el inicio de la reconstrucción ferroviaria nacional. Así la crisis permanente de los ferrocarriles seguía siendo un obstáculo importante para su desarrollo. Dicha crisis estuvo vinculada a la importancia que adquirió el transporte por carretera entre 1928 y 1934, ya que 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, así como los problemas laborales que se multiplicaban a partir de los primeros regímenes revolucionarios, resultaba más costoso invertir en una red de caminos que favoreciera el desarrollo de la industria automotriz. La empresa estadounidense *Ford Motor Company* comenzó a ensamblar automóviles en México.

1.9 La inversión extranjera en la década de los años treinta

A principios de la década de los años treinta se propiciaron las condiciones idóneas para una industrialización estratificada. Con el "Cardenismo" comienza una era de capitalización mediante la importación de inversiones extranjeras con la finalidad de mexicanizar la economía de acuerdo con los postulados que habían de regir al gobierno del General Lázaro Cárdenas. Esta política económica estaba orientada, por una parte, a dar mayor participación a los mexicanos en el desarrollo económico del país y, por otra, a que los beneficios del crecimiento industrial fueran revertidos en México.

El objetivo de esta política era crear una economía mixta en la que participaran el Estado, los particulares y los inversionistas extranjeros o capital de riesgo, pero en el caso de éstos últimos se establecieron ciertas limitaciones a sus actividades económicas. Se pretende que los agentes productivos nacionales

tengan una mayor participación en los conocimientos, capacidades y éxitos de los extranjeros, es decir, permitir que los agentes nacionales productivos asimilasen la tecnología y la adaptasen a las condiciones de la nación para lograr de esta forma una mayor independencia económica.

No obstante lo anterior, la mayor parte de la producción industrial estuvo en manos de compañías filiales de consorcios internacionales, así sucedió en rubros tales como combustibles, electricidad, minería, servicios marítimos y aviación.

En cuanto a los ferrocarriles se observa una situación particular ya que Ferrocarriles Nacionales de México estaba constituida por el 51% de capital del Gobierno Mexicano y el 49% restante estaba en manos de capitalistas extranjeros. Las ramas industriales se manejaban y controlaban por verdaderos monopolios y oligopolios que influían en las decisiones de gobierno. De la misma manera se realizaba la actividad del comercio en donde los inversionistas europeos eran los propietarios de los centros de comercio más importantes de la República y, además, el sistema portuario coadyuvaba para mantener el control de esa actividad.

El sistema bancario, que jugaba un papel predominante en la economía de nuestro país, se originó con capitales extranjeros y poco a poco, mediante la participación de inversiones nacionales, se fue fusionando hasta que paso a paso se concentró en manos mexicanas.

Lo más importante de la política del presidente Lázaro Cárdenas fueron las medidas adoptadas para obtener el control estatal de los factores de producción más importantes del país. Esto trajo como consecuencia la mayor intervención gubernamental en materia económica que se haya conocido en México, que se materializó mediante una reforma agraria, la nacionalización de industrias y la expropiación de la industria petrolera.

Para una adecuada comprensión de la actividad económica durante el período Cardenista es necesario analizar los instrumentos jurídicos que se utilizaron para el desarrollo de la política económica del General. Es necesario tener en consideración que durante ella se desarrolló la depresión económica del año 1929 y la influencia del Maximato de Calles, fenómenos que agravaban el escenario político de esa época.

En el ámbito político, el Partido Nacional Revolucionario lanzó la candidatura a la presidencia de Lázaro Cárdenas quien impulsaría la implementación del plan sexenal. Este plan consistía en un documento conceptual que se adecuaba a la situación de pobreza por la que atravesaba la nación.

El plan sexenal encontró una alta resistencia en el partido de gobierno de aquel entonces, dado los profundos cambios que su implementación implicaba en la estructura económica del país. Su radical trascendencia consistió en la propuesta para efectuar una verdadera reforma agraria. El verdadero propósito de ese plan era constituirse en un manifiesto político cuya intención era disfrazar el intervencionismo del estado en la economía.

Por su parte, Cárdenas se dio a la tarea de planificar su actividad gubernamental de manera tal que creó un organismo consultivo de carácter técnico denominado Comité Asesor Especial destinado a implementar materialmente la falta de concretitud del plan.

El citado comité no funcionó como se esperaba pero fue el origen de la Secretaría de Gobernación. El plan sexenal tuvo que adaptarse, por un lado, a las circunstancias económicas y financieras imperantes en 1935 y, por otro, a las prioridades y metas del grupo radical nacionalista que rodeaba al Presidente.³³

³³ Cabrera Guerrero Héctor, "Estructura Económica y Política de la Historia de México" Editorial Guajardo 2001 S.A. Segunda Edición. México Distrito Federal, p. 73 a 89.

1.10 La expropiación ferroviaria

Lázaro Cárdenas restauró la revolución. Estableció fórmulas que retornaban a los principios esenciales del movimiento popular. Confió en las instituciones más radicales para volver primordial el bienestar colectivo y dio preferencia indudable a la acción estatal. A fines de 1937 estableció inicialmente un nuevo organismo público para administrar los ferrocarriles y como acto fundamental, utilizó la novedosa ley de expropiación para decretar la exclusión de la propiedad y administración privadas de los ferrocarriles.

Para 1937, y ya que según los propios considerandos del Acuerdo Presidencial de fecha 23 de junio de 1937 (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de junio de ese año), la empresa Ferrocarriles Nacionales de México, S.A. "que controla las líneas más importantes de la red ferroviaria ha venido operando en forma que no corresponde a su naturaleza y se han venido arraigando vicios y deficiencias en el manejo del sistema, que son ya endémicos", por causa de utilidad pública se expropiaron en beneficio de la nación los bienes pertenecientes a la empresa Ferrocarriles Nacionales de México, S.A.

Para proteger derechos y prerrogativas de los trabajadores ferroviarios se aplicó una fórmula heterodoxa: se trataba de un servicio estatal en una institución pública, pero sus relaciones laborales permanecían intocadas como si fuera una empresa privada sujeta al artículo 123 constitucional y a sus leyes reglamentarias. Finalmente en mayo de 1938 el presidente Cárdenas decidió entregar la administración de los ferrocarriles a los obreros con la certidumbre de que ellos eran los expertos conocedores del servicio, de su complejidad, de sus vicisitudes y del necesario progreso del país.

Después de haberse creado una empresa denominada Administración Nacional Obrera de los Ferrocarriles que no funcionó, correspondió al Presidente Ávila Camacho, crear la Administración de los Ferrocarriles

Nacionales de México, que se convirtió eventualmente en el organismo público descentralizado Ferrocarriles Nacionales de México, al amparo de su Ley Orgánica, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1948.

Acontecimientos ajenos, decisiones soberanas, disminución de los recursos económicos nacionales y consecuencias de la inexperiencia, temores y compromisos de la administración obrera, se acumularon para que Manuel Ávila Camacho, al asumir la presidencia en diciembre de 1940, revocara en forma inmediata la gestión de los trabajadores y estableciera un organismo público descentralizado para hacerse cargo del sistema ferroviario, nuevamente Ferrocarriles Nacionales de México.³⁴

Los ferrocarriles mexicanos aumentaron y acrecentaron sus servicios; trasladaron materias primas y productos necesarios para la industria bélica de los Estados Unidos de América, y de 1942 a 1945 el ochenta y cinco por ciento del transporte de carga y pasajeros se realizaron en ferrocarril.³⁵

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

El 30 de diciembre de 1948 se aprobó la Ley Orgánica de Ferrocarriles Nacionales de México que daba existencia jurídica a un organismo público descentralizado.

³⁴ Caminos de Hierro, op. cit., 111.

³⁵ Ídem.

Al tomar la presidencia Adolfo Ruiz Cortines, se encontró con un enorme problema de índole laboral, el cual desencadenó varios paros. Ruiz Cortines se vio obligado a otorgar un aumento de salarios y una revisión al contrato colectivo de trabajo. Sin embargo, no fue suficiente para detener el gran número de huelgas y presiones de trabajadores.

Para 1958 un grupo de obreros ferrocarrileros hicieron una serie de propuestas para elevar el nivel de operaciones de la empresa ferroviaria al entonces Presidente don López Mateos. Entre ellas cabe mencionarse la revisión de las tarifas, el ajuste de los subsidios y la reestructura de las cuotas arancelarias, así como la supresión de 868 plazas de confianza. Asimismo, se recomendó eliminar los subsidios a grupos sindicales, la supresión de propaganda y el estricto control de todos los contratos que había otorgado la empresa. Simultáneamente se solicitó un aumento salarial, el derecho de atención médica y medicinas, la construcción de viviendas y el 10% como fondo de ahorro sobre todas las prestaciones.

Durante el último año de la administración de Adolfo Ruiz Cortines y ya siendo virtual presidente electo Adolfo López Mateos, el ferrocarril en México experimentó un acontecimiento decisivo para su desarrollo en el futuro: la huelga de trabajadores ferrocarrileros, cuyo estallamiento el 26 de junio de 1958, llevó al presidente Ruiz Cortines a ofrecer un aumento y la revisión del contrato colectivo.³⁶

En diciembre de 1958 se le hicieron una serie de peticiones a la empresa, misma que declaró no estar en posibilidades de satisfacerlas. El 28 de marzo de 1959 la huelga estalló en los Ferrocarriles Nacionales, el Ferrocarril del Pacífico, el Ferrocarril Mexicano y el Ferrocarril Terminal de Veracruz.³⁷

³⁶ Caminos de Hierro, op. cit., pág. 115.

³⁷ Ídem, pág. 140-143.

Entre 1947 y 1961 se realizaron tres proyectos ferroviarios que contribuyeron a la integración geográfica del país. Primeramente se terminaron las líneas que unían los dos extremos del territorio: los ferrocarriles Sonora-Baja California y del Sureste. En segundo lugar se iniciaron las obras de las líneas México-Tuxpan y Durango-Mazatlán. Finalmente, en 1961 se inauguró el ferrocarril Chihuahua al Pacífico.

A partir de 1960 dejó de existir la institución pública descentralizada del Ferrocarril Mexicano. Por decreto del 19 de diciembre del mismo año la primera línea férrea completa del país dejó de ser independiente y se incorpora con todo su patrimonio a los Ferrocarriles Nacionales de México. Estos asumieron todos los derechos y obligaciones del ferrocarril más antiguo en territorio nacional, y quedaron obligados a incrementar los ya establecidos talleres en Apizaco y demás servicios e instalaciones del antiguo sistema.³⁸

Fue en la década de los setentas cuando se alcanzó la completa nacionalización del sistema ferroviario.

A partir de la década de los sesenta se inició otra etapa en el sistema ferroviario del país. Prácticamente por primera vez desde el surgimiento de las vías férreas en México, éstas habían alcanzado condiciones materiales de funcionamiento tales que los proyectos para rehabilitar la red ya no ocupaban el lugar central y principal en los planes gubernamentales o en la dirección de las empresas. Hasta ese momento se enfocaron objetivos de reorganización institucional y de planeación y desarrollo de la infraestructura de transporte en una visión de conjunto.³⁹

Hacia 1964 México contaba con 23,619 kilómetros de vías férreas administradas por diez empresas distintas. Una de las cuales se encontraba estructurada como organismo público descentralizado en diciembre de 1948. Otras tres: del Pacífico, Chihuahua al Pacífico y Unidos de Yucatán, estaban

³⁸ Ibidem.

organizadas como sociedades anónimas de capital variable con el gobierno federal como accionista mayoritario y, por ende, sujetas al régimen jurídico de las empresas de participación estatal.

Los ferrocarriles del Sureste, Sonora-Baja California, Coahuila y Zacatecas, dependían directamente de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Tres compañías más: Tijuana y Tecate, Nacozari y Occidental de México, se encontraban estructuradas como particulares y operaban la base de concesiones otorgadas por el gobierno federal.⁴⁰

Cada uno de los ferrocarriles mencionados contaba con sus propia autoridad administrativa, que en su mayoría tenían como órgano principal al Consejo de Administración y una organización administrativa para cada uno.⁴¹

En noviembre de 1964 los intereses privados tenían dominio sobre 246 kilómetros de vías férreas, mismas que representaban el 1% de la red. Asimismo, las líneas de Nacozari y Tijuana-Tecate funcionaban como subsidiarias del ferrocarril Southern Pacific de los Estados Unidos.⁴²

En 1965 el Ferrocarril de Nacozari pasó a la administración de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, al renunciar la filial de la Southern Pacific a la concesión. Tres años después ésta vía férrea se incorporó al Ferrocarril del Pacífico, una vez terminadas las obras del ramal Naco-Agua Prieta que permitió unirlos. En ese mismo año se fusionaron los ferrocarriles del Sureste y los unidos de Yucatán, y formaron los Ferrocarriles Unidos del Sureste, S. A. de C. V. En 1970 la ferroviaria de Coahuila y Zacatecas se incorporó a los Nacionales de México, a la vez que el ferrocarril Tijuana-Tecate, último en manos extranjeras, pasó a manos de la nación mediante un pago simbólico y se incorporó al Sonora-Baja California.⁴³

³⁹ *Crónica del Concesionamiento de los Ferrocarriles Mexicanos, 1995-1998*, op. cit., pag. 62.

⁴⁰ Ortiz Hemán, Sergio, op. cit., 257.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ *Ibidem*, pág. 257.

Las inversiones de infraestructura se estancaron y las que correspondían a equipos se mantuvieron bajas en términos generales hasta 1973, fecha a partir de la cual, y dada la necesidad de incrementar la necesidad de la flota y cubrir los requerimientos de reposición, se incrementó la adquisición de locomotoras y carros de carga.⁴⁴

Muy a pesar de los esfuerzos realizados por nacionalizar, rehabilitar, y modernizar a los ferrocarriles durante las dos últimas décadas, viejos problemas continuaban obstaculizando el desarrollo de estos. Los ferrocarriles se fueron descuidando poco a poco de tal forma que al iniciarse los ochenta, llegaron a un punto en que el entonces presidente Miguel de la Madrid tomó la decisión de transformarlos en 1983.

Este Programa de Modernización de Sistema Ferroviario Nacional fijaba como objetivo de servicio incrementar la participación del ferrocarril en el mercado nacional. Asignaba atención especial a los movimientos de gran volumen para los que es técnica y económicamente más apto, al ofrecimiento de un nuevo servicio de pasajeros y a la participación activa del ferrocarril en el transporte multimodal.⁴⁵

Asimismo, puso especial énfasis en la recuperación del tráfico de productos desviados al autotransporte y planteaba una reestructuración a fondo del Sistema Ferroviario Nacional.⁴⁶

Fue obvia la disminución en la inversión pública federal canalizada a esta infraestructura, en franca contradicción con el carácter estratégico que se le atribuyó como un instrumento de la política económica y como medio para promover el desarrollo global. En 1970 todavía se había destinado 5.8% de la inversión pública a los ferrocarriles, en 1979 esta participación fue menor del 3%. Al mismo tiempo, el nivel de déficit se mantuvo prácticamente igual e

⁴⁴ Urías, Beatriz: *Del Palacio Jaime*, op. ed. Pág. 197.

⁴⁵ *Ibidem*.

incluso empeoró en algunos años, debido a que se prestaron muchos servicios improductivos.⁴⁷

Al no avanzar la organización, los sistemas operativos y los procedimientos administrativos de los ferrocarriles y al faltar inversiones importantes en el mejoramiento y ampliación de la infraestructura, el equipo tractivo y de arrastre comenzó a operar con fallas; al rebasar la flota la capacidad de los talleres, la disponibilidad de las locomotoras y carros de carga disminuyó notablemente, la cual se vio agravada a partir de 1982 por la escasez de divisas que aquejaba al país. Los ferrocarriles siguieron perdiendo terreno ante el autotransporte. En 1980 los ferrocarriles ya sólo transportaban el 20% de la carga terrestre del país y trasladaban únicamente el 7% de transporte de pasajeros.⁴⁸

Para 1987 el sistema ferroviario mexicano contaba con 25,900 kilómetros de vía, de los cuales aproximadamente 20,000 constituían la vía principal (aparentemente esta extensión es muy parecida a la que se tenía a principios del siglo, pero en realidad se dio un amplio proceso de sustitución, ya que muchos tramos duplicados e improductivos fueron suprimidos y otros varios fueron reconstruidos gracias al estado en que se encontraban)

Durante el sexenio del presidente Miguel de la Madrid se destinó más del 50% de las inversiones públicas al mejoramiento de la infraestructura, es por eso que a fines de 1988 el sistema ferroviario básico se encontraba en condiciones de operar en forma segura.

Don Miguel de la Madrid sentó bases de suma importancia para el desarrollo y fortalecimiento de Ferrocarriles Nacionales de México, sin embargo dicho desarrollo depende de una continuidad y apoyo para lograr hacer de esta gran empresa ferrocarrilera un detonante del transporte y de la economía nacional.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ Crónica del Concesionamiento de los Ferrocarriles Mexicanos, 1995-1998, op. cit., pág. 71.

⁴⁸ *Ibidem*, pág. 71. 72.

1.11 Plan nacional de desarrollo (1989-1994)

El Plan Nacional de Desarrollo (1989-1994) estableció la continuidad a las políticas implantadas por don Miguel de la Madrid. Don Carlos Salinas de Gortari, Presidente Constitucional por "elección popular" en 1988, proyectó la creación de un ferrocarril suburbano para el transporte masivo de personas que permitiría el decongestionamiento vial y la reducción de la contaminación, proyectos que nunca se llevaron a cabo.

La situación financiera de la empresa no mejoró y para finales del sexenio Salinista Ferrocarriles Nacionales de México se encontraba en un déficit financiero que impedía su operación y crecimiento.

El apoyo de Salinas se volcó hacia el autotransporte permitiendo a la iniciativa privada la construcción y explotación de carreteras a lo largo del territorio, caminos que poco a poco desplazaron al transporte ferroviario de carga y pasajeros.

1.12 La constitución política de los Estados unidos mexicanos

El cuarto párrafo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, antes de la reforma del 2 de marzo de 1995, establecía lo siguiente:

"No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas⁴⁹ a que se refiere este precepto: acuñación de moneda;

⁴⁹"Conjunto de actividades económicas –producción y distribución de bienes y servicios– que exclusivamente realiza el Gobierno Federal a través de organismos públicos descentralizados y unidades de la administración pública, por imperativos de seguridad nacional, interés general o beneficio social básico para el desarrollo nacional". Diccionario Jurídico Mexicano, 8ª ed. UNAM, 1995, p. 209.

correos; telégrafos; radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por un solo banco; organismos descentralizados del Gobierno Federal; 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".

Como se puede apreciar, la propia Constitución (ordenamiento de mayor jerarquía en el derecho positivo mexicano)⁵⁰, establecía que ciertas actividades económicas, denominadas por el propio constituyente como áreas estratégicas, sólo podían ser realizadas por el Gobierno Federal. Dichas áreas estratégicas constituyen determinados sectores donde se realizan actividades económicas consideradas por el constituyente como áreas de vital trascendencia para la nación, desde el punto de vista económico, político y social del país. Por su importancia para el país, la norma suprema reservaba dichas actividades estratégicas para que fueran manejadas de manera exclusiva por el poder público y no por los particulares.⁵¹

Estos monopolios de *jure* constituidos a favor del Estado, van desde monopolios naturales hasta monopolios económicos cuyo bien jurídico protegido o tutelado es la seguridad pública y el bienestar económico, político y social del país.

⁵⁰ Véase el artículo 133 de la Constitución.

⁵¹ Véase el 4º párrafo del artículo 28 Constitucional antes de la reforma del 2 de marzo de 1995 y el 4º párrafo del artículo 25 Constitucional; artículo 4º de su ley reglamentaria en materia de monopolios, Ley Federal de Competencia Económica, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1992. Véase también el artículo 6 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo 1986, modificada por última vez por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 24 de julio de 1976. Véase también el Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de enero de 1990.

El Gobierno Federal realiza de manera exclusiva las actividades relacionadas con las áreas estratégicas, por lo que la participación privada directa, nacional o extranjera, se encuentra prohibida.⁵² Para tales efectos se ha encomendado al Estado mexicano el desarrollar dichas actividades estratégicas de manera exclusiva, a través de organismos públicos descentralizados,⁵³ cuya propiedad y control deben permanecer siempre a favor del Estado.⁵⁴

Los organismos públicos descentralizados son creados por ley o decreto del Congreso de la Unión o del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio.⁵⁵ En este sentido, la inversión por parte de los particulares no se permite en estos organismos públicos descentralizados, no sólo por que así lo disponga el ministerio de la ley, sino en virtud de que dichos entes jurídicos no cuentan con títulos representativos de capital o propiedad y son creados por ley o decreto cuya propiedad o control siempre debe recaer en el Gobierno Federal, lo que implica que el Gobierno Federal mantiene la propiedad de dichos organismos públicos descentralizados debido a lo dispuesto por el artículo 25 Constitucional, o en su caso el control sobre la administración, manejo y destino de dichas entidades paraestatales. Para que puedan ser enajenados o transferidos dichos organismos descentralizados, es necesario anticipar una ley o decreto que así lo disponga, debido al principio de la autoridad formal de la ley.⁵⁶

Con la reforma al cuarto párrafo del artículo 28 Constitucional⁵⁷ los ferrocarriles dejan de ser un área estratégica para convertirse en un área prioritaria para el desarrollo nacional.⁵⁸ Dicha reforma a la letra reza:

⁵² Véase el cuarto párrafo del artículo 25 y el cuarto párrafo del artículo 28 constitucional; en ese sentido, véase el artículo 4º de la Ley de Inversión Extranjera, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 27 de diciembre de 1993, así como el Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de mayo de 1989.

⁵³ Véase la fracción I del artículo 14 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

⁵⁴ Véase el cuarto párrafo del artículo 25 Constitucional.

⁵⁵ Véase el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, modificada por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 15 de mayo de 1996. Véase también el artículo 2 y 14 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

⁵⁶ Véase el inciso f del artículo 72 Constitucional.

⁵⁷ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de marzo de 1995.

"No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de ésta Constitución, el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad nacional y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia."

De lo anterior se verifica que el constituyente excluye a la comunicación vía satélite y los ferrocarriles del status de área estratégica, introduciéndola al régimen jurídico de las áreas prioritarias para el desarrollo nacional, las cuales se rigen al amparo del artículo 25 Constitucional.

El artículo referido en el párrafo anterior impone al Estado la obligación de la rectoría del desarrollo nacional, con el objeto de garantizar un desarrollo integral mediante el fomento del crecimiento económico entre los distintos

³⁴ Conjunto de actividades económicas -producción y distribución de bienes y servicios- que el Gobierno Federal mediante las empresas públicas, realiza por sí o en concurrencia con los sectores social y privado, a fin de impulsarlas y organizarlas con antelación a otras, por razones circunstanciales e imperativas de

sectores del país. Dicho precepto reitera la participación única del Estado en las denominadas áreas estratégicas y permite la concurrencia de los sectores público y privado en el desarrollo, impulso y organización en determinadas áreas de desarrollo.

El artículo 25 Constitucional faculta al Estado para participar por sí o con los sectores social y privado en el desarrollo de las áreas prioritarias, por lo que será una ley reglamentaria la que defina la participación de los sectores social y privado en dichas áreas. La ley reglamentaria deberá, en los términos del propio artículo 25 Constitucional, alentar y proteger las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional.

El hecho de que la materia ferroviaria sea un área prioritaria implica, como lo señala el propio artículo 25 de la Constitución que los sectores público, social y privado pueden concurrir al desarrollo económico racional en las áreas citadas. Sería materia de otro estudio analizar detenidamente la participación de los sectores; basta decir por ahora que la privatización pudo llevarse a cabo al amparo de esta reforma constitucional.

De lo anterior se concluye que con la reforma Constitucional del 2 de marzo de 1995 se establecen las bases generales para la apertura de la inversión privada en el sistema ferroviario mexicano.

1.13 La ley de vías generales de comunicación

La Ley de Vías Generales de Comunicación⁵⁹(LVGC), es la encargada de regular la construcción, conservación, explotación y mejoramiento de las vías

interés general, proveyendo de esta forma al desarrollo nacional." Diccionario Jurídico Mexicano, 8ª ed. México, UNAM, 1995, p. 210.

⁵⁹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de febrero de 1940, modificada el 15 de junio de 1992.

generales de comunicación en el territorio nacional. Sin embargo, con la entrada en vigor de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario⁶⁰(LRSF), los ferrocarriles pasaron a formar parte de un régimen de construcción, operación, explotación, conservación y mantenimiento distinto.

1.14 El plan nacional de desarrollo 1995-2000

El Plan Nacional de Desarrollo⁶¹ establece que el nuevo marco jurídico promoverá el desarrollo de un nuevo sistema ferroviario seguro, competitivo y eficiente, el cual se logrará a través de la atracción de capitales privados (tanto nacionales como extranjeros) al sector, mediante reglas transparentes y estables, y un proceso de privatización eficaz.

Con base en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se puede apreciar que la administración del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León estuvo convencida de la necesidad de modernizar el sector ferroviario nacional, el cual sin lugar a duda, es un requisito fundamental para el crecimiento del país.

1.15 El plan nacional de desarrollo 2001-2006

El Plan Nacional de Desarrollo⁶² 2001-2006 en materia de transporte ferroviario establece lo siguiente:

"....Para mejorar la infraestructura de transporte (carretero, ferroviario, marítimo y aéreo) se pretende integrar un sistema intermodal que facilite su interconexión, para que la decisión de su uso dependa del costo relativo del servicio y no de las dificultades de interconexión de la infraestructura. Se construirán las instalaciones requeridas en la región Sur-Sureste para

⁶⁰ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 1995.

⁶¹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 1995.

⁶² Publicado en el diario Oficial de la Federación el 30 de mayo de 2001.

intercambiar con facilidad tipos de transportación, de manera que no se afecten mayormente los tiempos de entrega de mercancías cuando se presenten fenómenos climáticos adversos....."

Lo anterior resulta indispensable para el fortalecimiento del sistema ferroviario en México y la interacción con los diferentes medios de transporte para lograr un servicio eficaz, seguro y a un costo razonable para quienes lo utilizan.

CAPITULO 2

ASPECTOS GENERALES DE LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE INVERSIÓN EXTRANJERA

2.1 Ley de Inversión extranjera de 1993

La Ley de Inversión Extranjera⁶³ promulgada bajo la administración del Lic. Carlos Salinas de Gortari y después de haberse utilizando el Reglamento como medio para simplificar y esclarecer la anterior Ley, reúne diversos aspectos que complementan las condiciones imperantes tanto en la economía nacional como en la internacional, creándose así esta Ley y siendo sus principales aportaciones: La posibilidad de incursionar en nuevas áreas de la actividad económica con la participación de capital extranjero e incluso la participación en algunas actividades con regulación específica.

Con la entrada en vigor de la Ley, disminuyó la intervención de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras y su discrecionalidad en la aprobación de proyectos de inversión, creándose nuevos mecanismos de inversión, además de reducir y simplificar los procedimientos y trámites administrativos.

Asimismo, se establece la posibilidad de que el capital extranjero participe libremente en inversiones o realice adquisiciones en todas las actividades económicas que no están reguladas expresamente por la misma, con la posibilidad de participar en cualquier proporción en el capital social de sociedades mexicanas, adquirir nuevos activos fijos, ingresar a nuevos campos de la actividad económica o fabricar nuevas líneas de productos, y la posibilidad de abrir y operar establecimientos, ampliar y reubicar los ya existentes, salvo lo dispuesto en la misma ley.

⁶³Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1993.

Permite a las sociedades mexicanas con cláusula de admisión de extranjeros, adquirir bienes inmuebles con fines no residenciales en zonas restringidas. Cuando la adquisición tiene fines residenciales, tanto las sociedades señaladas como las personas físicas y morales deberán recurrir a la figura jurídica del fideicomiso.

Retoma el concepto de inversión neutra que aportó el Reglamento y se hace extensivo a empresas que no cotizan en bolsa. En materia de desregulación y simplificación administrativa sigue vigente el concepto de la "Afirmativa Ficta". La Comisión tiene la obligación de resolver las solicitudes sometidas a su consideración en un plazo no mayor de 45 días hábiles, considerándose autorizada aquella solicitud que no haya sido resuelta en dicho plazo.

2.2 Exposición de motivos

La exposición de motivos de la iniciativa de la Ley de Inversión Extranjera contenía en detalle los aspectos positivos de la inversión extranjera, hace un recuento de los últimos acontecimientos históricos a nivel internacional que han acelerado el proceso de modernización y competitividad en los mercados mundiales, tales como: La apertura comercial del bloque de la Cuenca del Pacífico, las reformas económicas de China y la transición hacia la economía de libre mercado de los países anteriormente socialistas, entre otras.

Asimismo, se establece que nuestro país ha logrado convertirse en uno de los mercados de captación de flujo de capital más importantes y dinámicos del mundo.

Se señala con precisión el incremento de la captación de flujos de capital extranjeros durante los últimos años, mismos que se han dirigido principalmente al sector manufacturero, transportes, comunicaciones y servicios financieros.

Adicionalmente señala que para poder continuar con la política que el gobierno ha diseñado, es conveniente otorgar mediante una nueva ley, certidumbre jurídica a la inversión extranjera, promoción de competitividad, y reglas claras para canalizar capital internacional a las actividades productivas. Indica que para lograr mayor fluidez en los trámites administrativos, es conveniente la aplicación de nuevos procedimientos más eficientes por medio de la nueva legislación.

2.3 La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras

La Ley de Inversión Extranjera establece las atribuciones de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras en su artículo 26 que a la letra reza:

"Art. 26 - La Comisión tendrá las siguientes atribuciones:

I.- Dictar los lineamientos de política en materia de inversión extranjera y diseñar mecanismos para promover la inversión en México;

II.- Resolver, a través de la Secretaría, sobre la procedencia y en su caso, sobre los términos y condiciones de la participación de la inversión extranjera de las actividades o adquisiciones con regulación específica, conforme a los artículos 8º y 9º de esta Ley;

III.- Ser órgano de consulta obligatoria en materia de inversión extranjera para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

IV.- Establecer los criterios para la aplicación de las disposiciones legales y reglamentarias sobre inversión extranjera, mediante la expedición de resoluciones generales; y

V.- Las demás que le correspondan conforme al presente ordenamiento."⁶⁴

⁶⁴ Art. 26 de la Ley para promover la Inversión Mexicana y regular Inversión Extranjera.

Por su parte el Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera y del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras regula la conformación de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras de la siguiente manera:

"Art. 26 - El Secretario Ejecutivo de la Comisión será el servidor público que designe el Presidente de dicho órgano, quien para el ejercicio de sus funciones contará con el auxilio de un Secretario Técnico, quién será un servidor público nombrado por aquél.

Para efectos del artículo 25 de la Ley de Inversión Extranjera, los servidores públicos que integren el Comité de Representantes deberán ser Subsecretarios o su equivalente, adscritos a las Secretarías que integren la Comisión y cuya materia de competencia esté relacionada con los asuntos a tratar. La designación de los miembros que integren el Comité de Representantes deberá notificarse al Presidente de la Comisión por los titulares de las Secretarías que la integran, dentro de los treinta días hábiles siguientes a la fecha de tal nombramiento."⁶⁵

Por lo anterior podemos afirmar que la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras es un órgano intersecretarial que se integra por los Secretarios de Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Economía, Trabajo y Previsión Social, Turismo, Desarrollo Social, Energía, Minas e Industrias Paraestatales y Comunicaciones y Transportes, presidiendo en todo caso las sesiones de la Comisión el titular de la Secretaría de Economía, a diferencia de lo establecido en la legislación anterior que señalaba un sistema de presidencia alternada entre los integrantes de la Comisión.

Uno de los grandes avances consignados en la iniciativa de la nueva Ley fue el establecimiento e inclusión de los titulares de las Secretarías de Desarrollo

⁶⁵ Art. 26 del Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera y del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras.

Social, Energía e Industrias Paraestatales y Comunicaciones y Transportes para la integración de dicho organismo.

Tal apertura trae como consecuencia la necesaria participación de estos funcionarios en la Comisión para la resolución de asuntos que recaigan en la esfera de su competencia, cuestión que resulta fundamental para el debido entendimiento de la participación de la inversión extranjera en las distintas áreas.

2.4 Actividades de la comisión

Básicamente la Comisión esta encargada de establecer los lineamientos generales de la política a seguir en materia de inversión extranjera mediante la aplicación de criterios tendientes a la captación de capitales extranjeros con el objeto de aumentar la productividad del país y su competitividad en los mercados internacionales.

Las reformas propuestas propician la apertura a la inversión extranjera en gran diversidad de áreas económicas (ramo ferroviario) restringiendo solamente aquellas consideradas estratégicas o con una importancia especial en la vida nacional.

2.5 El Registro Nacional de Inversiones Extranjeras

El Registro Nacional de Inversiones Extranjeras es un organismo cuyo objetivo fundamental es llevar un control de la participación extranjera en la economía nacional, por lo tanto y para efectos prácticos del presente estudio, en dicho registro deberán inscribirse las empresas ferroviarias que cuenten con inversión extranjera.

Dicho organismo depende de la Secretaría de Economía y se divide en tres secciones:

- 1) Sección Primera: de las personas físicas o morales extranjeras;
- 2) Sección Segunda: de las sociedades; y
- 3) Sección Tercera: de los fideicomisos.

Esta organización está contemplada por el Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera y el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras y está bajo la dirección del Secretario Ejecutivo de la Comisión.

El Registro Nacional de Inversiones Extranjeras no tiene carácter de público, por lo que la Secretaría no podrá proporcionar a terceros información que contengan los expedientes sobre los sujetos inscritos en particular.

Es por lo anterior que sólo podrán consultar los expedientes que obren en el Registro quienes acrediten fehacientemente su personalidad o el carácter de apoderados de los sujetos inscritos, quienes se encuentran obligados a inscribirse o a realizar inscripciones ante el Registro. Esto respecto de cada expediente que se quiera consultar.

Deberán inscribirse en el Registro:

I.- Las sociedades mexicanas en las que participe la inversión extranjera, incluso a través de fideicomiso:

- a) La inversión extranjera;
- b) Los mexicanos que posean o adquieran otra nacionalidad y que tengan su domicilio fuera del territorio nacional; o
- c) La inversión neutra;

II.- Quienes realicen habitualmente actos de comercio en la República Mexicana, y siempre que se trate de:

- a) Personas físicas o morales extranjeras; o
- b) Mexicanos que posean o adquieran otra nacionalidad y que tengan su domicilio fuera del territorio nacional; y

III.- Los fideicomisos de acciones o partes sociales, de bienes inmuebles y de inversión neutra, por virtud de los cuales se deriven derechos en favor de la inversión extranjera, o de mexicanos que posean o adquieran otra nacionalidad y que tengan su domicilio fuera del territorio nacional.

La obligación de inscripción correrá a cargo de las personas físicas o morales a que se refieren las fracciones I y II y, en el caso de la fracción III, la obligación corresponderá a las instituciones fiduciarias.⁶⁶ La inscripción deberá realizarse dentro de los 40 días hábiles contados a partir de la fecha de constitución de la sociedad o de participación de la inversión extranjera; de formalización o de protocolización de los documentos relativos de la sociedad extranjera; o de constitución del fideicomiso respectivo u otorgamiento de derechos de fideicomisario en favor de la inversión extranjera.

Se libera a las sociedades de la obligación de inscribir los títulos representativos de su capital que fueran propiedad de extranjeros o que estuvieran dados en garantía a estos así como sus transmisiones.

La omisión de esta inscripción anteriormente acarrea la imposibilidad de la sociedad para decretar dividendos. Esta misma sanción era contemplada en el Artículo 27 de la Ley para promover la Inversión Mexicana y regular la Inversión Extranjera, que a continuación cito:

⁶⁶ Art. 32 de la Ley para promover la Inversión Mexicana y regular Inversión Extranjera.

"Art. 27 – Las sociedades que estando obligadas a inscribirse en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, no se inscriban, no pagarán dividendos. Tampoco pagarán los dividendos correspondientes a aquellos títulos que debiendo inscribirse en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, no se inscriban.

Las sociedades que debiendo inscribirse no cumplan con esta obligación, se registrarán de oficio o a petición de cualquiera de sus socios".⁶⁷

Esta sanción era aplicada a las sociedades que teniendo la obligación de estar inscritas no cumplieran con dicho requisito.

Respecto a la inscripción de los fideicomisos, en la legislación anterior era requisito que fueran fideicomisos en los que participarán extranjeros y cuyo objeto fuera alguna de las actividades reguladas por la Ley. Las presentes disposiciones contemplan los fideicomisos materia de inscripción haciendo obligatorio el registro de todos aquellos que generen derechos a favor de inversionistas extranjeros.

Para obtener la inscripción de los fideicomisos y mantener actualizada la información presentada ante el Registro, las instituciones fiduciarias deberán proporcionar la fecha de celebración del contrato de fideicomiso: los datos de identificación y domicilio de la institución fiduciaria y del delegado fiduciario; el nombre de las personas autorizadas por la fiduciaria para oír y recibir notificaciones; y los datos para determinar la nacionalidad, origen, valor y características generales de la inversión realizada en el país a través de fideicomiso, así como los datos generales del contrato de fideicomiso.

La información señalada en el párrafo anterior deberá proporcionarse al momento de presentar la solicitud de inscripción y dentro de los cuarenta días

⁶⁷ Art. 27 de la Ley para promover la Inversión Mexicana y regular la Inversión Extranjera.

hábilés siguientes a la fecha en que se produzca cualquier cambio a dicha información.

Para la inscripción de las personas físicas o morales extranjeras y de las sociedades mexicanas, deberán presentar y mantener actualizada la información a que se refiere el Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera y del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras.

En todos los casos en que exista obligación de inscripción ante el Registro, se establece un plazo de cuarenta días hábiles a efecto de presentar la documentación necesaria para iniciar el trámite de inscripción.

El registro tendrá la facultad de solicitar en todo momento la información y documentación que considere necesaria a efecto de verificar los datos proporcionados. Toda modificación a los datos que consten en las constancias expedidas deberá ser notificado al Registro en los términos del Reglamento.

Para todos los actos y hechos jurídicos en los que participe cualquiera de las personas obligadas a inscribirse en el registro y que a su vez intervenga un fedatario público, éste deberá exigir a las personas o sus representantes, que le acrediten su inscripción ante el Registro, o en caso de estar la inscripción en trámite, que les acrediten la solicitud correspondiente.

En caso de no existir dicha constancia, el fedatario público podrá autorizar el documento con la obligación de notificar tal omisión al registro dentro de los 10 días hábiles siguientes a la fecha de autorización del instrumento público de que se trate.

La Ley anterior establecía como sanción al incumplimiento de esta obligación la pérdida de la patente como fedatario público. La nueva Ley se remite a las Leyes de Notariado correspondiente y a la Ley Federal de Correduría Pública.

2.6 Disposiciones Generales de la Ley

El objeto de la Ley desde su iniciativa es la determinación de reglas para canalizar la inversión extranjera hacia el país y propiciar que esta contribuya al desarrollo nacional.

A diferencia de la Ley anterior, cuyo objeto era precisamente promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera para estimular un desarrollo justo y equilibrado, y consolidar la independencia económica del país. La nueva ley considera como Inversión Extranjera la participación de inversionistas extranjeros en cualquier proporción en el capital social de sociedades mexicanas, la realizada por sociedades mexicanas con mayoría de capital extranjero y la participación de inversionistas extranjeros en las actividades y actos contemplados por la Ley, y considera como Inversionista Extranjero a personas físicas o morales de nacionalidad distinta a la mexicana y a las entidades extranjeras sin personalidad jurídica. Respecto de dichos conceptos, no hay discrepancia ni modificación alguna en relación con la ley anterior.

La regla general establecida por la nueva Ley es que la inversión extranjera podrá participar en cualquier proporción en el capital social de las sociedades mexicanas y en la adquisición de activos fijos, podrá asimismo, sin permiso alguno por parte de la Secretaría de Economía, ingresar a nuevos campos de actividad económica o fabricar nuevas líneas de productos, abrir y operar establecimientos y ampliar o reubicar los ya existentes, salvo lo dispuesto por la misma Ley.

La anterior Ley, (Ley Para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera), establecía como regla general la participación de la inversión extranjera hasta en un 49% del capital social de las sociedades mexicanas.

Para determinar el porcentaje de inversión extranjera permitido por la ley anterior y su reglamento es pertinente referirnos a los casos principales que se podían presentar.

2.7 Regulación específica de determinadas actividades y servicios

La Ley anterior y su Reglamento principalmente regulaban algunas actividades y servicios fijándoles un porcentaje determinado de participación de inversión extranjera. En algunos casos, también específicamente regulados, el Reglamento permite la inversión extranjera en una proporción mayor a la fijada por él mismo. Sin embargo, dicho aumento consiste por regla general en inversión extranjera indirecta, esto es, a través de un fideicomiso de inversión temporal, que requiere para su constitución del cumplimiento de algunos requisitos fijados por el mismo reglamento, y solamente es permitido respecto de las siguientes actividades:

- a) Transportes aéreos y marítimos nacionales
- b) Distribución de gas
- c) Explotación y aprovechamiento de sustancias minerales
- d) Productos secundarios de la industria petroquímica
- e) Fabricación de componentes de vehículos automotores
- f) Y las que señalen las leyes específicas o las disposiciones reglamentarias que expida el Ejecutivo Federal.

2.8 Actividades o servicios respecto de las que no se ha fijado un porcentaje determinado para la participación de la inversión extranjera

La regla general era la participación de la inversión extranjera hasta en un 49% del capital social de las sociedades mexicanas, sin embargo el reglamento establecía la posibilidad de una participación del 100% de inversión extranjera, siempre y cuando la sociedad cumpliera con los siguientes requisitos:

- a) Efectúe inversiones en activos fijos en su período preoperativo hasta por el monto fijado por la Secretaría.
- b) Dichas inversiones se efectuarán con recursos financieros provenientes del exterior.
- c) Se ubicaran los establecimientos industriales que se requieran para la realización de actividades industriales o manufactureras fuera de las zonas geográficas de mayor concentración industrial.
- d) Saldo de equilibrio en su balanza de divisas durante los primeros tres años de operación.
- e) Generar empleo permanente y programas de entrenamiento.
- f) La utilización de tecnología adecuada y observancia de las disposiciones legales expedidas en materia ecológica.

Para el caso de que la sociedad por constituirse no cumpliera con los requisitos antes establecidos, se aplicó la regla general de 49% salvo que se expidiera la autorización de la Comisión para aumentar el porcentaje de inversión extranjera directa, de lo anterior quedaban excluido lo relacionado a los ferrocarriles.

Volviendo a la Legislación de Inversión Extranjera vigente, como ya se dijo anteriormente, esta permite la inversión extranjera hasta en un 100% como regla general, salvo para los casos contemplados en el mismo ordenamiento, en el cual se restringe la inversión extranjera hasta en un 10, 25, 30 ó 49%. En dichos rubros, la inversión extranjera no podrá participar ni directamente, ni a través de fideicomisos, convenios, pactos sociales o estatuarios, esquemas de piramidación o cualquier otro mecanismo que les otorgue control o participación alguna.

Se exceptúan de dicha regla, como medios permisibles para aumentar la participación de la inversión extranjera en el capital social de sociedades mexicanas, la inversión neutra o una resolución favorable de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, sobre la participación indirecta de la inversión extranjera.

La Ley restringe la inversión extranjera en las siguientes actividades y servicios:

2.9 Actividades reservadas de manera exclusiva al Estado

"Art. 5 - Están reservadas de manera exclusiva al Estado las funciones que determinen las leyes en las siguientes áreas estratégicas:

- a) Petróleo y demás hidrocarburos;
- b) Petroquímica básica;
- c) Electricidad;
- d) Generación de energía nuclear;
- e) Minerales radioactivos;

- f) Telégrafos;
- g) Radiotelegrafía;
- h) Correos;
- i) Emisión de billetes;
- j) Acuñación de moneda;
- k) Control, supervisión y vigilancia de puertos, aeropuertos y helipuertos; y
- l) Las demás que expresamente señalen las disposiciones legales aplicables.

En relación con estas actividades se puede concluir que no hubo ninguna innovación, ya que todas ellas son reservadas al Estado por la anterior Ley y el Reglamento.

2.10 Actividades económicas y sociedades reservadas de manera exclusiva a mexicanos o a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros

- a) Transporte terrestre nacional de pasajeros, turismo y carga, sin incluir los servicios de mensajería y paquetería.
- b) Comercio al por menor de gasolina y gas licuado de petróleo.

- c) Servicios de radiodifusión y otros de radio y televisión, distintos de televisión por cable.
- d) Uniones de crédito.
- e) Instituciones de Banca de Desarrollo, en los términos de la ley de la materia.
- f) La presentación de los servicios profesionales y técnicos que expresamente señalen las disposiciones legales aplicables.

Estas actividades, en su totalidad, también se encuentran reservadas de manera exclusiva a mexicanos o sociedades mexicanas con cláusulas de exclusión de extranjeros en la ley anterior y el reglamento.

2.11 De las actividades y adquisiciones con regulación específica

En virtud de la nueva legislación, la inversión extranjera puede participar hasta en un 10% en las actividades siguientes:

Sociedades cooperativas de producción, el reglamento no hace mención de esta actividad.

En un 25% en las siguientes actividades:

- a) Transporte aéreo nacional.
- b) Transporte en aerotaxi, y

c) Transporte aéreo especializado.

Hasta en un 49% en las siguientes actividades:

- a) Sociedades controladoras de grupos financieros.
- b) Instituciones de crédito y banca múltiple.
- c) Casas de bolsa.
- d) Especialistas bursátiles.
- e) Instituciones de seguros.
- f) Instituciones de fianzas;
- g) Casas de cambio;
- h) Almacenes generales de depósito;
- i) Arrendadoras financieras;
- j) Empresas de factoraje financiero;
- k) Sociedades financieras de objeto limitado;
- l) Sociedades a las que se refiere el artículo 12 bis de la Ley del Mercado de Valores;
- m) Acciones representativas del capital fijo de sociedades de inversión;
- n) Sociedades operadoras de sociedades de inversión;

- o) Administradoras de fondos para el retiro;
- p) Fabricación y comercialización de explosivos, armas de fuego,
- q) Cartuchos, municiones y fuegos artificiales, sin incluir la adquisición y utilización de explosivos para actividades industriales y extractivas, ni la elaboración de mezclas explosivas para el consumo de dichas actividades;
- r) Impresión y publicación de periódicos para circulación exclusiva en territorio nacional;
- s) Acciones serie "T" de sociedades que tengan en propiedad tierras agrícolas, ganaderas y forestales;
- t) Pesca en agua dulce, costera y en la zona económica exclusiva, sin incluir acuicultura;
- u) Administración portuaria integral;
- v) Servicios portuarios de pilotaje a las embarcaciones para realizar operaciones de navegación interior, en los términos de la ley de la materia;
- w) Sociedades navieras dedicadas a la explotación comercial de embarcaciones para la navegación interior y de cabotaje, con excepción de cruceros turísticos y la explotación de dragas y artefactos navales para la construcción, conservación y operación portuaria;

- x) Suministro de combustibles y lubricantes para embarcaciones y aeronaves y equipo ferroviario, y
- y) Sociedades concesionarias en los términos de los artículos 11 y 12 de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

Los límites para la participación de inversión extranjera señalados, no pueden ser rebasados directamente, ni a través de fideicomisos, convenios, pactos sociales o estatutarios, esquemas de piramidación, o cualquier otro mecanismo que otorgue control o una participación mayor a la que se establece, salvo por lo dispuesto por la misma Ley.

Se requiere resolución favorable de la comisión para que la inversión extranjera participe en un porcentaje mayor al 49% en las siguientes actividades económicas y sociedades:

- a) Servicios portuarios a las embarcaciones para realizar sus operaciones de navegación interior, tales como el remolque, amarre de cabos y lanchaje;
- b) Sociedades navieras dedicadas a la explotación de embarcaciones exclusivamente en tráfico de altura;
- c) Sociedades concesionarias o permisionarias de aeródromos de servicio al público;
- d) Servicios privados de educación preescolar, primaria, secundaria, media superior, superior y combinados;
- e) Servicios legales;
- f) Sociedades de información crediticia;

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

- g) Instituciones calificadoras de valores;
- h) Agentes de seguros;
- i) Telefonía celular;
- j) Construcción de ductos para la transportación de petróleo y sus derivados;
- k) Perforación de pozos petroleros y de gas, y
- l) *Construcción, operación y explotación de vías férreas que sean vía general de comunicación, y prestación del servicio público de transporte ferroviario.*

Es importante señalar que en las actividades antes enumeradas se permite una participación directa del capital extranjero en virtud de una resolución favorable de la Comisión, como excepción a los demás casos en que la iniciativa restringe la participación de la inversión extranjera a un porcentaje determinado.

También debe mencionarse que según la iniciativa, se equipara a la inversión mexicana la realización por extranjeros con calidad de inmigrados en el país, salvo si dicha inversión fue realizada en cualquiera de las actividades en las que se limita a un porcentaje determinado la participación de la inversión extranjera o si fue destinada a la adquisición de bienes inmuebles en territorio nacional, ya sea directa o indirecta a través de fideicomisos.

La ley anterior también equiparaba la inversión realizada por extranjeros residentes en el país con calidad de inmigrados a la inversión realizada por mexicanos o sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros,

pero lo limitaba a los casos en que por razón de su actividad no se encontrarán vinculados a centros de decisión económica del exterior. Asimismo, limitaba dicha equiparación, a las actividades que no fueran objeto de regulación específica ya fuera por la misma ley o por el reglamento.

2.12 El sistema ferroviario y la inversión extranjera

Para abordar el presente punto es importante tomar como base la Constitución, la Ley de Inversión Extranjera y la LRSF.

Es importante señalar que las concesiones a que se refiere la LRSF sólo se pueden otorgar a personas morales mexicanas, las cuales, en caso de tener inversión extranjera en su capital, deberán contemplar en sus estatutos sociales, el convenio previsto en el artículo 31 del Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera⁶⁸, convenio que deriva de lo previsto en la fracción I del artículo 27 de la Constitución y que es conocido como la Cláusula Calvo o la Cláusula de Admisión de Extranjeros⁶⁹, por virtud de la cual los socios extranjeros, actuales o futuros, de las sociedades mexicanas con inversión extranjera, se obligan formalmente con la Secretaría de Relaciones Exteriores a considerarse como nacionales respecto a las acciones de dichas sociedades que adquieran o de que sean titulares, así como de los bienes, derechos, concesiones, participaciones o intereses de que sean titulares dichas sociedades, o bien de los derechos y obligaciones que deriven de los contratos en que sean parte las propias sociedades con autoridades mexicanas, y a no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos, bajo la pena en caso contrario, de perder el beneficio de la Nación las participaciones sociales que hubieren adquirido.

⁶⁸ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de mayo de 1989.

⁶⁹ Véase el artículo 17 de la LRSF y el artículo 15 de la LIE.

Como podemos ver la LRSF contempla la posibilidad de que participen capitales extranjeros en personas morales mexicanas que pretendan obtener de la SCT una concesión al amparo de la LRSF. La propia LRSF establece que la inversión extranjera⁷⁰, puede participar hasta con un 49% en el capital social de las empresas concesionarias como ha quedado establecido en el presente capítulo.

Ahora bien, en caso de que una sociedad mexicana que pretenda obtener u obtenga una Concesión en materia ferroviaria, desee incrementar en un porcentaje mayor al 49% la participación de capital extranjero en su capital social, requerirá de la resolución favorable de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras ("CNIE")⁷¹, la cual, para otorgar dicha resolución favorable, deberá considerar aspectos como: (i) el impacto sobre el empleo y la capacitación de los trabajadores; (ii) la contribución tecnológica; (iii) la contribución y cumplimiento a los aspectos ambientales; (iv) la aportación que dicha inversión haga en la competitividad de la planta productiva del país; (v) que con dicha inversión se propicie, en todo momento, el desarrollo regional; y (vi) que se salvaguarde en todo momento la integridad soberana de la Nación.

El titular de una concesión al amparo de la LRSF deberá dar aviso a la SCT cuando exista un cambio de participación, directa o indirecta, en su capital social (cuando sea igual o superior a un 5%), así como respecto de modificaciones en sus estatutos sociales en cuanto a disolución anticipada, fusión, escisión y transformación. Con esto se puede apreciar que la SCT

⁷⁰ En los términos de la LIE, la inversión extranjera es: (i) La participación de inversionistas extranjeros, en cualquier proporción, en el capital social de sociedades mexicanas; (ii) La realizada por sociedades mexicanas con mayoría de capital extranjero; y (iii) La participación de inversionistas extranjeros en las actividades y actos contemplados en la propia LIE.

⁷¹ La CNIE tiene como principal atribución el dictar los lineamientos de política en materia de inversión extranjera y diseñar mecanismos para promover la inversión en México, así como resolver sobre la procedencia respecto de la participación de inversión extranjera en ciertas áreas de desarrollo. La CNIE se encuentra integrada por diversos miembros, que son: El Secretario de Gobernación, de Relaciones Exteriores, de Hacienda y Crédito Público, de Desarrollo Social, de Energía, de Minas e Industrias Paraestatal, de Comercio y Fomento Industrial, de Comunicaciones y Transportes, del Trabajo y Previsión Social y de Turismo. Dicha Comisión es presidida por el Secretario de Comercio y Fomento Industrial y para su funcionamiento cuenta con un Secretario Ejecutivo y un Comité de Representantes, el cual se encuentra integrado por un funcionario público designado por cada una de las Secretarías que conforman a la CNIE.

busca estar en todo momento informada respecto de la situación de la sociedad concesionada, de sus socios, de la participación de éstos en el capital social de la empresa, el porcentaje de participación extranjera en el capital social de la empresa y el contrato social existente entre los accionistas de dicha sociedad, para así vigilar que no exista un cambio en la sociedad que pudiera en determinado momento poner en peligro la Concesión otorgada.

La inversión extranjera podrá participar en las personas morales mexicanas que obtengan o pretendan obtener un permiso al amparo de la LRSF en los mismos términos y límites que se establecen para las concesiones y tomando en consideración los aspectos a que me refiero en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO 3

RÉGIMEN JURÍDICO DEL SISTEMA FERROVIARIO MEXICANO

3.1 Las concesiones, asignaciones, permisos y el proceso de licitación

La LRSF establece que para poder construir, operar y explotar vías férreas que sean vías generales de comunicación, así como para prestar el servicio público de transporte ferroviario se requiere de un título de Concesión⁷², otorgado por el Gobierno Federal a través de la SCT. La construcción, la conservación y el mantenimiento de las vías férreas pueden ser ejecutados por el propio concesionario o ser contratados por el concesionario a terceras personas, pero en todo momento, el concesionario será el único responsable ante el Gobierno Federal por las obligaciones establecidas a su cargo en el título de concesión respectivo. En tal sentido podemos resumir que para construir, operar, explotar, conservar y mantener vías férreas se requiere de un título de concesión.

Asimismo, a través de la concesión que otorgue el Gobierno Federal por conducto de la SCT al concesionario para prestar el servicio público de transporte ferroviario, se pueden prestar los servicios ferroviarios auxiliares⁷³, mismos que analizaremos a detalle más adelante, sin la necesidad de ningún permiso adicional, en el entendido que el título de concesión así lo contemple.

Como podemos apreciar, la LRSF establece dos tipos de concesiones: (i) para construir, operar y explotar vías férreas que sean vías generales de comunicación y (ii) para prestar el servicio público de transporte ferroviario.

⁷² "Es el acto administrativo a través del cual la administración pública, concedente, otorga a los particulares, concesionarios, el derecho para explotar un bien propiedad del Estado o para explotar un servicio público". *Diccionario Jurídico Mexicano*, 8ª. ed. México, UNAM, 1995, p. 566.

⁷³ Véase al artículo 44 de la LRSF.

Sin lugar a duda la concesión es uno de los actos administrativos mas utilizados por la administración pública⁷⁴, y en tal sentido vale la pena hacer referencia el "acto administrativo" per-se.

3.2 El Acto Administrativo

La doctrina ha aceptado la dificultad para precisar el acto administrativo, el cual es una especie del género del acto jurídico; el que a su vez, es *la manifestación de la voluntad de una o más personas, encaminada a producir consecuencias de derecho (que pueden consistir en la creación, modificación, transmisión o extinción de derechos y obligaciones) y se le distingue del hecho jurídico en que éste puede ser de la naturaleza o del hombre, pero en este último caso, sin buscar la consecuencia de derecho.*

Se puede considerar que los actos jurídicos constituyen una especie o categoría dentro del conjunto de los hechos jurídicos, los cuales son todos aquellos acontecimientos, ya se trate de fenómenos de la naturaleza o de un hecho del hombre, que el ordenamiento normativo o jurídico toma en consideración para atribuirles consecuencias o efectos de derecho.

Los civilistas franceses (Bonnecase, Colín y Capitant, etc.) han dividido a los hechos jurídicos en dos grandes grupos, los cuales son: (i) el de los *hechos jurídicos en sentido estricto*, en el que están comprendidos los fenómenos naturales o accidentales que siendo ajenos a la voluntad humana provocan consecuencias de derechos (por ejemplo el nacimiento o la muerte) y también los hechos realizados por el hombre, pero en los que los efectos jurídicos se producen con independencia, y aún, contra la voluntad del autor o autores (por

⁷⁴ "Es aquella parte del Poder Ejecutivo a cuyo cargo está la responsabilidad de desarrollar la función administrativa. La administración pública puede entenderse desde dos puntos de vista, uno orgánico, que se refiere al órgano o conjunto de órganos estatales que desarrollan la función administrativa, y desde el punto de vista formal o material, según el cual debe entenderse como la actividad que desempeña este órgano o conjunto de órganos"... *Diccionario Jurídico Mexicano*, 8ª. ed. México. UNAM. 1995. p. 107.

ejemplo el delito de homicidio preterintencional); y (ii) el de los *actos jurídicos*, que está integrado sólo por los hechos que son efectuados voluntariamente por el hombre con la intención manifiesta de producir consecuencias jurídicas (por ejemplo, el contrato de compraventa). Esta postura de los civilistas franceses ha sido recogida por la doctrina y la legislación mexicana⁷⁵.

Considero importante hacer una breve mención de aquellos elementos necesarios para que un acto jurídico tenga vida, mismos que la doctrina y la legislación mexicana han adoptado y los dividen en: (a) elementos esenciales o de existencia y (b) elementos de validez.

Los elementos esenciales son: (i) La voluntad de uno o varios sujetos (consentimiento) que debe ser manifestada de alguna manera, sea en forma expresa o tácita; (ii) un objeto sobre el que recaiga la voluntad que sea física y jurídicamente posible; (iii) la solemnidad, la cual se refiere a un conjunto de requisitos legales para la existencia de un acto jurídico al que la ley da el carácter de solemne (por ejemplo el matrimonio y el testamento).⁷⁶ Por su parte, los elementos de validez son: (i) la capacidad legal del autor o autores, se trata de la capacidad de ejercicio; (ii) una voluntad exenta de vicios, tales como el error, dolo o violencia; (iii) la licitud en el objeto, motivo o fin del acto; y (iv) cierta forma específica cuando la ley lo requiera.

La falta de estos elementos produce la nulidad absoluta o relativa del acto, según el caso.⁷⁷

Asimismo, véase el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la LOAPE.

⁷⁵ Véase Galindo Garfias Ignacio, *Derecho Civil; Parte General, Personas y Familia*, 11ª. ed. México, Porrúa, 1991, p. 204-224. Asimismo, véase "Acto Jurídico", *Diccionario Jurídico Mexicano*, 8ª. Ed. México, UNAM, 1995, p. 85.

⁷⁶ Véanse los artículos 1794 y 1803 del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal ("CC"), publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de marzo de 1928. Reformado por última vez por decreto publicado el 21 de julio de 1993.

⁷⁷ Véanse los artículos 1975, 1812, 1830, 2225 y 2228 del CC.

Existen divergencias en la doctrina respecto del concepto de acto administrativo, ya que para algunos autores el acto administrativo se caracteriza por una decisión general, para otros como una declaración de voluntad, para otros como un acto unilateral, etc. Reuniendo todos estos elementos, se puede definir el acto administrativo como: *"La manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente y facultada para ello, en ejercicio de la potestad pública. Dicha decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general"*.⁷⁸

La definición antes citada es explicada por el jurista Miguel Acosta Romero de la siguiente forma:

1. El acto administrativo supone la existencia de una decisión unilateral previa por parte del titular del órgano de la Administración, o de la ejecución de esa decisión con independencia del contenido y de la forma que posteriormente adopte el acto, y de que, el mismo afecte al sujeto pasivo y sea bilateral o multilateral. Su origen es una decisión unilateral, aunque después el acto se convierta en bilateral.
2. Una vez adoptada la decisión unilateral, se procede a la expresión externa de la voluntad que también se realiza unilateralmente.
3. Tanto la decisión como la voluntad provienen del órgano administrativo competente que actúa a través de su titular en uso de la potestad pública, lo que implica que el acto está fundado en derecho.

⁷⁸ Véase Acosta Romero Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*; Primer Curso; 7ª. Ed. México, Porrúa, 1986, p. 529. Asimismo, véase "Acto Administrativo", *Diccionario Jurídico Mexicano*, 8ª. Ed. México, UNAM, 1995, p. 76.

4. Como acto jurídico, implica que puede crear, modificar, transmitir, reconocer, declarar o extinguir derechos u obligaciones; por lo tanto puede tener una, varias o todas las anteriores consecuencias.
5. Es generalmente ejecutivo ya que el acto administrativo tiene en sí, la potestad necesaria para su realización fáctica coactiva, en caso de que el sujeto pasivo no la cumpla voluntariamente y que, además, su ejecución pueda ser llevada a cabo por la propia administración pública, sin la necesidad de acudir al poder judicial para ello. Es importante señalar que el acto administrativo no siempre posee la característica de ser ejecutivo, ya que existen ciertos actos jurídicos que, por su naturaleza, no son ejecutivos, sino declarativos (por ejemplo, un acta de nacimiento).

Desde mi punto de vista, a la definición del jurista Miguel Acosta Romero le falta señalar que, en algunos casos, el acto administrativo crea situaciones jurídicas individuales, a través de las cuales se busca satisfacer las necesidades de una colectividad; por ejemplo, al otorgar el Ejecutivo a través de la SCT una concesión para la prestación del servicio público de transporte ferroviario, se crearán derechos individuales y concretos en favor del concesionario, pero al mismo tiempo se creará una situación jurídica general que buscará la satisfacción de todos los usuarios de dicho sistema colectivo de transporte.

Por otro lado, considero necesario mencionar que en dicha definición se ha agregado lo relativo a que la autoridad que emita el acto tenga necesariamente que estar facultada para ello, ya que de lo contrario, en materia de litigio administrativo es notoriamente impugnabile el hecho contrario. Dicha facultad deberá provenir de un mandato expreso o bien del acto de representación correspondiente.

Una vez definido el acto administrativo y, para efectos de mayor comprensión, resulta importante señalar, de manera breve, los elementos propios y constitutivos de dicho acto, los cuales son: Sujeto, Voluntad; Objeto y Forma.

El *Sujeto* lo podemos dividir en dos: (i) un sujeto activo, que en todo momento será el órgano competente⁷⁹ de la Administración Pública, es decir la autoridad⁸⁰, y (ii) un sujeto pasivo, que será aquel o aquellos a quienes va dirigido o quienes ejecutan el acto administrativo y que pueden ser otros entes públicos, personas jurídicas colectivas, o el individuo en lo personal.

La *Voluntad* es la expresión del órgano administrativo que está actuando como tal. Esta debe tener una exteriorización de manera que sea perceptible, es decir, que manifieste objetivamente esa voluntad. La doctrina ha establecido que este elemento debe reunir determinados requisitos: (i) debe ser espontánea y libre; (ii) debe ejercerse dentro de las facultades del órgano; (iii) no debe estar viciada por error, dolo, violencia, etc.; y (iv) debe expresarse en los términos previstos por la ley.

El *Objeto* lo podemos dividir en un objeto directo o inmediato, que es la creación, transmisión, modificación, reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones dentro de la actividad del órgano administrativo y en la materia en la que tiene competencia, y en un objeto indirecto o mediato, que será realizar la actividad del órgano administrativo, cumplir con sus cometidos y ejercer la potestad pública que tiene encomendada. La doctrina establece que el Objeto debe reunir los siguientes requisitos:

⁷⁹ "Se entiende por competencia la facultad para realizar determinados actos, que atribuye a los órganos de la Administración Pública el orden jurídico. La competencia siempre debe ser otorgada por un acto legislativo material (ley expedida por el Congreso de la Unión o reglamento expedido por el Ejecutivo Federal)". Acosta Romero Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*; Primer Curso; 7ª. ed. México, Porrúa, 1986, p. 534.

⁸⁰ "La Suprema Corte de Justicia ha establecido que el término autoridad corresponde a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, están en posibilidad material de obrar como individuos que ejercen actos públicos por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen". Acosta Romero Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*; Primer Curso; 7ª. ed. México, Porrúa, 1986, p. 536; haciendo referencia a la Tesis jurisprudencial número 74; legible en la 115 del Apéndice del Semanario Judicial de la Federación, fallos de 1917 a 1965. Sexta Parte, Jurisprudencia Común al Pleno y a las Salas.

- o Debe ser física y jurídicamente posible;
- o Debe ser lícito; y
- o Debe ser realizado dentro de las facultades que le otorga la competencia al órgano administrativo que lo emite.

Por último, la *forma* constituye la manifestación material objetiva en que se plasma el acto administrativo, para el efecto de que pueda ser apreciado por los sujetos pasivos. La forma puede adoptar diversas variantes, estableciéndose como la más frecuente la forma escrita.

Asimismo, autores como Andrés Serra Rojas, Gabino Fraga y Miguel Acosta Romero, establecen que el acto administrativo tiene además de los elementos constitutivos antes citados, dos requisitos o modalidades adicionales, las cuales son: Motivo y Finalidad.⁶¹

Para los autores antes citados, el *Motivo* es el conjunto de circunstancias de hecho y de derecho que preceden al acto administrativo y que deben existir objetivamente, como lo serían todos los requisitos previos que el solicitante debe cubrir para que se le otorgue una concesión, así como la conveniencia que para el interés público y para el titular del órgano administrativo que emite el acto, representa la realización del acto administrativo correspondiente.

Asimismo, exponen que la *Finalidad* del acto administrativo es precisamente el interés general o el bien común, de acuerdo con las finalidades que a su vez tenga el propio Estado, sin que se confunda la finalidad con el objeto mediato del acto, ya que este último es el cumplimiento a una potestad.

La Finalidad sin lugar a duda es un requisito *sine qua non* que los órganos de la administración pública deben tomar en cuenta al emitir un acto

administrativo, toda vez que, desde mi punto de vista, se trata precisamente del espíritu del acto administrativo.

Dicho requisito ha dado nacimiento a la denominada "*teoría de la desviación del poder*", por virtud de la cual un acto puede ser impugnado como nulo ante los tribunales administrativos por la falta de coincidencia en la finalidad del acto.⁸² En tal sentido la legislación mexicana ha adoptado la *teoría de la desviación del poder* al establecer en la fracción V del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación⁸³ lo siguiente:

Artículo 238.- *Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales: (Fracción V): "Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades."*

En este sentido, se puede observar que el desvío del poder se aplica, inclusive, en el uso de facultades discrecionales, lo que sin lugar a duda es un elemento que protege al administrado respecto de las resoluciones del administrador.

Como resultado de las grandes discusiones y divergencias que se tienen en la doctrina respecto a los elementos y requisitos del acto administrativo, y con el objeto de establecer claramente dichos elementos y requisitos, el Congreso de la Unión expidió la Ley Federal del Procedimiento Administrativo ("LFPA")⁸⁴, la cual tiene por objeto regular los actos, procedimientos y resoluciones que emanen de la administración pública centralizada, así como a los organismos descentralizados de la administración pública federal paraestatal⁸⁵. La LFPA

⁸¹ Véase Acosta Romero Miguel, *Teoría General de Derecho Administrativo*, Primer Curso, 7.ª ed. México, Porrúa, 1986, p. 539.

⁸² Véase Acosta Romero Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Primer Curso, 7.ª ed. México, Porrúa, 1986, p. 540.

⁸³ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1982.

⁸⁴ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de agosto de 1994.

⁸⁵ Véase el artículo 1 de la LFPA, así como el 10 y siguientes de la LOAPF.

establece claramente en su artículo tercero cuáles son los elementos y requisitos que se deben cumplir para la validez de un acto administrativo, y dicho artículo dice a la letra lo siguiente:

"Artículo 3. Son elementos y requisitos del acto administrativo:

- I. Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la Ley o decreto para emitirlo;*
- II. Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la Ley;*
- III. Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;*
- IV. Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo por aquellos casos en que la Ley autorice otras formas de expedición;*
- V. Estar fundado y motivado;*
- VI. Derogado;*
- VII. Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta Ley;*
- VIII. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;*
- IX. Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;*

- X. *Mencionar el órgano del cual emana;*
- XI. *Derogado;*
- XII. *Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;*
- XIII. *Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;*
- XIV. *Tratándose de actos administrativos que deban notificarse deberá haber mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;*
- XV. *Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan; y*
- XVI. *Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la Ley."*

Como podemos apreciar el artículo antes citado termina con las discusiones doctrinarias respecto a los elementos y requisitos del acto administrativo, estableciendo, con fuerza de ley, todos y cada uno de los elementos y requisitos que se deben observar, conforme a nuestro régimen jurídico, en la emisión de los actos administrativos. Dicho artículo ampara los elementos constitutivos y requisitos que la doctrina ha establecido y señala algunos otros que el legislador consideró pertinente incluir con el ánimo de proteger tanto al administrador como al administrado.

Antes de retornar al punto de las concesiones, quisiera señalar algunos aspectos respecto de los efectos que crea el acto administrativo. Como bien

sabemos, todo acto administrativo está destinado a producir efectos, mismos que la doctrina ha dividido en: efectos directos y efectos indirectos.

Los *efectos directos*, son la creación, modificación, transmisión, declaración o extinción de derechos y obligaciones; es decir, producen obligaciones de dar, hacer o no hacer, o simplemente declararan un derecho. Los *efectos indirectos* son la realización misma de la actividad encomendada al órgano administrativo y de la decisión que contiene el propio acto administrativo, por ejemplo, en el cobro de impuestos, el efecto directo será determinar la obligación líquida y exigible a cargo del causante y el efecto indirecto es que el órgano fiscal cumpla con su actividad en esa materia y se haga efectivo el crédito fiscal así como el entero del mismo.⁸⁶

Asimismo, es importante señalar que el acto administrativo, cuando se dirige a los particulares, crea en favor de éstos, derechos y obligaciones que desde mi punto de vista y, salvo excepciones claramente establecidas por ley, son personales⁸⁷ e intransferibles (por ejemplo el nombramiento de un servidor público; un acto de exención de impuestos; el derecho moral de un autor en materia de propiedad intelectual, etc.).

Hay algunos autores que consideran que los derechos derivados de un acto administrativo constituyen derecho reales⁸⁸, consideración que desde mi punto de vista no es correcta toda vez que independientemente de que los actos administrativos otorgan derechos a una persona, éstos se encuentran en todo momento limitados por preceptos de ley, lo que rompe con la característica esencial del derecho real, que es: la disposición. Además, tomando en cuenta

⁸⁶ Véase Acosta Romero Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo: Primer Curso*; 7. ed. México, Porrúa, 1986, p. 547.

⁸⁷ "Es la facultad que una persona, llamada acreedor, tiene de exigir de otra, llamada deudor, un hecho, una abstención o la entrega de una cosa". *Diccionario Jurídico Mexicano*, 8. ed. México, UNAM, 1995, p. 1068. Asimismo, véase García Maynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, 20. ed. México, Porrúa, 1977, p. 212.

⁸⁸ "Es la facultad que una persona tiene de obtener directamente de una cosa todas o parte de las ventajas que ésta es susceptible de producir". *Diccionario Jurídico Mexicano*, 8. ed. México, UNAM, 1995, p. 1068. Asimismo, véase García Maynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, 20. ed. México, Porrúa, 1977, p. 212.

que el interés público es un requisito del acto administrativo, éste siempre deberá estar condicionado al interés general. Asimismo, vale la pena recordar que todo acto administrativo se encuentra indefinido en cuanto a tiempo y a su extinción.

Los actos administrativos también producen efectos respecto a terceros, es decir, que son oponibles frente a otros, como pueden ser órganos de la administración pública, entidades públicas y, por supuesto, frente a cualquier particular. El maestro Acosta Romero establece que en materia administrativa por "tercero" se debe entender: (i) todo aquel frente al cual se puede hacer valer un acto administrativo; y (ii) todo aquel que tiene un interés jurídico directo en que se otorgue, o no, o en que se modifique el acto administrativo.⁸⁹

Retomando el tema de las concesiones, podemos establecer que éstas tienen su principal fundamento en lo establecido por el artículo 28 de la Constitución, párrafos 9º y 10º, donde se establece que:

(Párrafo 9º): "El estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público".

(Párrafo 10º): "La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y solo podrá llevarse a cabo mediante ley."

Como se puede apreciar, la propia Constitución faculta al Estado para otorgar concesiones como las que se establecen en la LRSF, especificando que las leyes fijarán las modalidades y condiciones a que el concesionario se deberá

⁸⁹ Véase, a manera de ejemplo, el artículo 15 de la LVGC.

atener para la prestación del servicio público o para la explotación, uso y aprovechamiento de un bien de dominio de la Federación.

Antes de profundizar en el estudio de los dos tipos de concesiones establecidas en la LRSF, considero importante hacer una breve referencia a las divergencias que existen para la determinación de la naturaleza jurídica de la concesión.

Para muchos autores, la concesión es un contrato, toda vez que a través de ésta, dos o más personas se transfieren derechos y obligaciones recíprocas; para otros, es un acto mixto, el cual se encuentra conformado por distintas partes, una parte de contrato, una parte de acto administrativo y una parte de acto reglamentario y, por último, para otros es un simple acto administrativo discrecional.⁹⁰ En lo personal me adhiero a la opinión de autores como Gabino Fraga y Andrés Serra Rojas, que exponen que la concesión es un acto mixto en la que como acto administrativo puede existir el elemento de discrecionalidad de la autoridad competente para otorgar o no la concesión y, por supuesto, el deseo de satisfacer a una colectividad. Predomina la búsqueda de un interés general donde el acto administrativo fija las normas a que ha de sujetarse la organización y funcionamiento del servicio y de la explotación del bien, como lo podría ser, por ejemplo, las disposiciones referentes a horarios, tarifas, modalidades de prestación de servicio, derechos de los usuarios, etc.

Asimismo, por tener el carácter de acto reglamentario, la Administración puede variar su contenido en cualquier instante, de acuerdo a las necesidades que se satisfacen, sin que sea necesario el consentimiento del concesionario, pues no se trata de modificar una situación contractual y, por último, la parte contractual es aquella cuya finalidad es proteger los intereses legítimos del particular

⁹⁰ "Es el acto administrativo que tiene su fundamento en una ley o reglamento que deja al órgano ejecutor un poder libre de apreciación para decidir si debe obrar o de abstenerse, cuándo debe obrar, cómo debe obrar, y cuál va a ser el contenido de su actuación". *Diccionario Jurídico Mexicano*, 8º ed. México, UNAM, 1995, p. 83.

concesionario, creando a su favor una situación jurídica individual que no puede ser modificada unilateralmente por la Administración. El elemento contractual de la concesión está constituido, además de por las cláusulas que conceden ciertas ventajas pecuniarias al concesionario, por un derecho de mucho mayor importancia jurídica, puesto que representa para él la verdadera protección de sus intereses y la garantía más firme para sus inversiones.

Coincido plenamente con el maestro Gabino Fraga al exponer que el elemento contractual de la concesión es la parte fundamental de la relación entre el particular y el Estado, ya que es precisamente ese acuerdo de voluntades el que permite al Estado actuar como rector y al particular como ejecutor de esa actividad, siempre bajo lineamientos que garantizan al poder público el ejercer el control sobre el objeto concesionado y, por la otra parte, que aseguran al concesionario la competencia y los medios adecuados para la explotación de la concesión otorgada.

Como expuse con anterioridad, la LRSF establece dos tipos de concesiones: (i) para construir, operar y explotar vías férreas que sean vías generales de comunicación y (ii) para prestar el servicio público de transporte ferroviario, las cuales se otorgan mediante licitación pública, es decir mediante la convocatoria⁹¹ que hace el Gobierno Federal, a través de la SCT, a todos aquellos interesados en participar en la obtención de una concesión en el sector ferroviario.

En los términos de la LRSF, la licitación pública puede únicamente ser convocada por la SCT por sí o a petición de algún interesado y, en ambos casos, la SCT debe expedir una convocatoria pública para que los interesados en participar presenten sus proposiciones. Cuando la SCT no haya contemplado la posibilidad de licitar y exista la petición de algún interesado, ésta deberá, en un plazo de 180 días naturales, expedir la convocatoria

⁹¹ "Es el anuncio o escrito con que se cita o llama a distintas personas para que concurran a lugar o acto determinado". En derecho administrativo se utiliza el término para convocar a concursos públicos de obras y servicios". *Diccionario Jurídico Mexicano*, 8°. Ed. México, UNAM, 1995, p. 792.

respectiva o señalar al propio interesado, en un plazo no mayor a 60 días naturales, las razones de la improcedencia de su petición.

Por tratarse de una licitación pública, la convocatoria expedida por la SCT debió ser publicada en el Diario Oficial de la Federación⁹² y en un periódico de los de mayor circulación en la entidad o entidades federativas en donde se encuentren o se hayan de construir las vías férreas. Por su naturaleza, éste sin lugar a duda es un requisito esencial de todo proceso de licitación, ya que se le da la publicidad a un acto de invitación general, es decir, que va dirigido a cualquier persona que desee participar en la concesión por otorgarse. La publicación le da vida jurídica a la convocatoria.

La propia LRSF establece que la convocatoria antes referida contendrá las bases de la licitación hecha por el Gobierno Federal, a través de la SCT, las cuales incluirán, como mínimo, lo siguiente:

- a. Las características, especificaciones y límites de la concesión.
- b. En su caso las características técnicas de la vía férrea o el proyecto técnico, así como los requisitos de calidad de la construcción y operación;
- c. En su caso, las especificaciones y características del servicio público de transporte ferroviario objeto de la concesión.
- d. El plazo de la concesión; y

⁹² Es el periódico, por medio de cual, el Poder Ejecutivo difunde y publica entre el pueblo de México las leyes, decretos, circulares, y demás disposiciones expedidas por el Congreso de la Unión, alguna de sus Cámaras o por el Presidente de la República, con el objeto de que éstas sean conocidas, aplicadas y observadas debidamente. El Diario Oficial es, como su propio título lo expresa, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. El fundamento legal de la existencia del Diario Oficial, deriva de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual en sus artículos 70 y 72, así como el 89, fracción I, regula el procedimiento de promulgación y publicación de

- e. Los criterios para el otorgamiento de la concesión, entre los cuales se incluirán: (i) las contraprestaciones ofrecidas al Estado por el otorgamiento de la concesión; (ii) la calidad del servicio que se propone; (iii) el programa y calendario de inversiones; (iv) los volúmenes de operación; (v) las bases para determinar los precios y las tarifas para el usuario; y (vi) las demás condiciones que se consideren convenientes a juicio de la SCT.

3.3 Requisitos esenciales para participar

Asimismo, la LRSF establece como requisitos "*sine qua non*" a todos los participantes de la licitación pública convocada que: (i) demuestre su capacidad jurídica, técnica, administrativa y financiera, señalando en forma preliminar, aquellas actividades cuya ejecución pretendan contratar con terceros; y (ii) obtener la "opinión favorable", emitida por la Comisión Federal de Competencia,⁹³ respecto de su participación en la licitación provocada por la SCT.

leyes y decretos del Congreso de la Unión". *Diccionario Jurídico Mexicano*, 8ª. Ed. México, UNAM, 1995, p. 1133 y 1134.

⁹³ De acuerdo a lo establecido en la Ley Federal de Competencia Económica (la "LFCE"), la cual tiene por objeto proteger el proceso de competencia y libre concurrencia, mediante la prevención y eliminación de monopolios, prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios, la Comisión Federal de Competencia (la "CFC") es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (la "SECOFI"), que cuenta con autonomía técnica y operativa, y que tiene a su cargo el prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas y las concentraciones en los términos de la LFCE, y goza de autonomía para dictar sus resoluciones. La CFC se encuentra integrada por cinco comisionados, los cuales deliberan en forma colegiada y deciden por mayoría de votos, y tiene las siguientes atribuciones: (i) investigar la existencia de monopolios, estancos, prácticas o concentraciones prohibidas por la LFCE; (ii) establecer los mecanismos de coordinación para el combate y prevención de monopolios, estancos, prácticas monopólicas y concentraciones; (iii) sancionar administrativamente (multas) la violación a la LFCE y denunciar ante el Ministerio Público las conductas delictivas en materia de competencia y libre concurrencia; (iv) opinar sobre los ajustes a los programas y políticas de la administración pública federal, cuando de éstos resulten efectos que puedan ser contrarios a la competencia y libre concurrencia; (v) opinar a solicitud del Ejecutivo Federal, sobre las adecuaciones a los proyectos de leyes y reglamentos, por lo que concierne a los aspectos de competencia y libre concurrencia; (vi) cuando lo considere pertinente emitir opinión en materia de competencia y libre concurrencia, respecto de leyes, reglamentos, acuerdos, circulares y actos administrativos, sin que tales opiniones tengan efectos jurídicos ni la CFC pueda ser obligada a emitir opinión; (vii) participar con las dependencias competentes en la celebración de tratados, convenios o acuerdos internacionales en materia de regulación o políticas de competencia y libre concurrencia, de los que México sea o pretenda ser parte.

Para efectos de mayor comprensión, vale la pena hacer una breve explicación de estos requisitos:

- a. *Capacidad Jurídica:* La propia legislación aplicable establece qué requisitos se deben cumplir para tener la capacidad suficiente para participar en los procesos de obtención de una concesión. En este caso la LRSF establece claramente que las concesiones tan sólo pueden ser otorgadas a personas morales mexicanas, es decir, a sociedades constituidas conforme a las leyes de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que sólo este tipo de personas morales tendrán la capacidad jurídica para participar en los procesos de licitación.
- b. *Capacidad Técnica:* Este tipo de capacidad puede apreciarse en dos aspectos: uno personal y otro material. El personal se refiere a que el futuro concesionario debe reunir ciertos requisitos mínimos de capacitación técnica, ya sea en forma particular, o mediante el personal que pretenda contratar para la actividad que pretende recibir en concesión. El aspecto material se refiere a que el futuro concesionario debe tener los medios necesarios para estar en posibilidad de prestar la concesión necesaria de manera segura y efectiva, los cuales consisten en el conjunto de elementos materiales, especialmente equipo, necesarios para poder realizar la actividad en concesión.
- c. *Capacidad Administrativa:* Consiste en que los concesionarios deben tener la capacidad para regir, gobernar, organizar, cuidar y gestionar de la mejor manera para que se ejecute la actividad en concesión. Asimismo, los concesionarios deben contar con los elementos suficientes y con el personal necesario para cumplir con dichas funciones.
- d. *Capacidad Financiera:* Consiste en que los concesionarios cuenten con el capital necesario y con la solvencia suficiente que les permita

contratar personal, adquirir equipo, adquirir todo tipo de bienes que se requieran para cumplir con la actividad en concesión y, por supuesto, capital suficiente para garantizar en todo momento el mejor desarrollo y cumplimiento de la actividad en concesión.

- e. *Opinión favorable de la CFC:* Tal y como lo establece la LRSF, los concesionarios deberán contar con la opinión de la CFC respecto de su participación en la licitación de que se trate. Por la redacción utilizada, se entiende que una vez que se publique la convocatoria, las personas interesadas en participar en la misma deberán notificar a la CFC respecto de su participación en dicho proceso de licitación, para lo cual deberán acompañar diversa información de carácter jurídico-económico. La información será analizada por la CFC y deberá emitir un fallo, dentro de los 45 días naturales contados a partir de la recepción de la notificación, debidamente fundado y motivado, mismo que constituirá la opinión de la CFC. Con dicho fallo a favor, el interesado podrá participar en la licitación de que se trate.

Como podemos apreciar, la LRSF tan sólo marca lineamientos generales a que debe sujetarse la convocatoria, y deja a juicio de la SCT la conformación de los demás requisitos que se deban incluir en la convocatoria. En mi opinión, la LRSF debería, en adición a los requisitos mínimos que señala, establecer con precisión todos los requisitos de participación, los procedimientos generales de la licitación, los tiempos máximos de evaluación y fallo, y la convocatoria debería tan sólo agregar a las bases de licitación, los aspectos inherentes a lugar, hora y fechas específicas para registro, presentación y apertura de propuestas, evaluación de fallo, en su caso, montos de garantía de seriedad, forma de presentación de la documentación, etc.

Sin embargo, como lo comenté con anterioridad, el legislador dejó a juicio de la propia SCT aspectos que, desde mi punto de vista y tomando en cuenta que uno de los principales objetivos de la apertura de ésta área prioritaria es la

atracción de capitales privados a través de procesos transparentes, confiables y rentables de concesión, deberían ser tratados única y exclusivamente por la LRSF.

Asimismo, la LRSF otorga a la SCT la facultad discrecional para negar la concesión licitada, cuando: (i) las propuestas presentadas no aseguren las mejores condiciones de eficiencia para la prestación del servicio ferroviario; (ii) cuando las propuestas económicas no sean satisfactorias; (iii) cuando no se cumpla con los requisitos establecidos en las bases de licitación. Cuando la SCT haga efectiva dicha facultad discrecional, se declarará desierta la licitación y podrá expedirse una nueva convocatoria.

En este sentido, considero que la LRSF debería especificar que la declaratoria de licitación desierta debe ser a través de un documento mediante el cual la autoridad funde y motive su resolución y éste se publique en el Diario Oficial de la Federación, para así formalizar y dar publicidad a la resolución adoptada.

Una vez emitido el fallo con base en el análisis comparativo de las proposiciones recibidas, la SCT, dentro del plazo señalado en la convocatoria, deberá otorgar la concesión y proceder a la publicación del título respectivo en el Diario Oficial de la Federación. En este sentido, el maestro Gabino Fraga establece que la publicación del título de concesión en el Diario Oficial de la Federación es un requisito esencial para que surta todos sus efectos, ya que dicha concesión contiene verdaderas disposiciones legales, de acuerdo con las cuales se regula la situación del concesionario, la de los terceros usuarios y las bases de funcionamiento de la concesión. Dicha publicación, en los términos de la LRSF, es a costa de concesionario.

El título de concesión que otorgue la SCT deberá contener, como mínimo, los siguientes requisitos:

- Nombre y domicilio del concesionario;

- Objeto;
- Los servicios auxiliares que, en su caso, podrán prestarse;
- Los programas de inversión, construcción, explotación, conservación y modernización de la infraestructura;
- Los derechos y obligaciones de los concesionarios;
- Los indicadores de eficiencia y seguridad para la evaluación correspondiente;
- El periodo de vigencia;
- Las características y el monto de la garantía que, en su caso, deberá otorgar el concesionario; y
- Forma de pago de las contraprestaciones al Gobierno Federal.

Además de las concesiones antes señaladas, la LRSF confiere a la SCT la facultad para otorgar exclusivamente a los estados, municipios y entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, las denominadas "*Asignaciones*"⁹⁴, sin que éstas se tengan que sujetar al procedimiento de licitación pública.

⁹⁴ Véase el artículo 10 de la LRSF.

Las Asignaciones son una figura jurídica que surgió hace tiempo en el derecho administrativo mexicano, cuya finalidad fundamental es diferenciar el régimen jurídico de la explotación de los bienes del Estado, que se aplica a los particulares, de aquel que rige los organismos del sector público, gobiernos estatales y municipales. Se puede decir que es un acto similar a la Concesión, pero dirigido a diferentes sujetos de derechos.

Aunque la LRSF no hace mención alguna de las disposiciones aplicables a las *Asignaciones*, se puede establecer que éstas se sujetan a todas las disposiciones aplicables a las Concesiones establecidas en la LRSF, salvo por lo expresamente señalado, como lo sería en este caso la salvedad al proceso de licitación pública.

Las concesiones y las asignaciones que se otorguen al amparo de la LRSF serán por un plazo máximo de 50 años, y podrán ser prorrogadas, en una o varias ocasiones, hasta por un plazo que en total no exceda de 50 años, siempre y cuando el concesionario: (i) hubiera cumplido con todos los términos y condiciones establecidos en el título de la concesión que se pretenda prorrogar; (ii) lo solicite antes de que inicie la última décima parte del plazo de la concesión; (iii) acepte en su totalidad las nuevas condiciones que establezca la SCT; y (iv) hubiera realizado el mejoramiento de las instalaciones y la calidad de los servicios prestados durante la vigencia de la concesión, de acuerdo con las verificaciones realizadas al concesionario.

Como podemos ver, la SCT se reserva el derecho de decidir respecto a la prórroga, con base en criterios que busquen en todo momento beneficiar a la Nación, ejerciendo así su función rectora en el desarrollo y explotación de esta área prioritaria.

3.4 De los permisos

Además de las concesiones y las asignaciones a que hemos hecho referencia con anterioridad, la LRSF establece que para cierto tipo de servicios, instalaciones y construcciones se requiere de un permiso⁹⁵ otorgado por la SCT, al amparo de la LRSF.

Los servicios para los cuales se requiere de un permiso, son los denominados servicios auxiliares, que son: (i) terminales de pasajeros⁹⁶; (ii) terminales de carga⁹⁷; (iii) transbordo y transvases de líquido; (iv) talleres de mantenimiento de equipos ferroviarios; y (v) centros de abasto para operación de los equipos. Asimismo, se requiere de permiso para la construcción de accesos, cruzamientos e instalaciones marginales en el derecho de vía de las vías férreas, para la construcción y operación de puentes que se encuentren sobre vías férreas y para la instalación de anuncios y señales publicitarias en el derecho de vía.

Los permisos a que se refiere la LRSF sólo se otorgan a personas físicas o morales mexicanas, previa solicitud, que cumplan cabalmente con los requisitos que se señalen en el Reglamento de la LRSF. La LRSF establece

⁹⁵ "El pensamiento administrativo es el reconocimiento a cargo de la autoridad competente de un derecho del particular, que allana la vía para el ejercicio de una actividad especial reglamentada por el Estado, o la realización de actos que ensanchan la esfera jurídica de su circunstancia". *Diccionario Jurídico Mexicano*, 8ª ed. México, UNAM, 1995, p. 2388. (Gabino Fraga establece que el permiso administrativo es un acto administrativo directamente orientado a ampliar la esfera de derechos y obligaciones de los particulares frente al Estado, y lo define como "Un acto administrativo, por el cual se levanta o remueve un obstáculo o impedimento que la norma legal ha establecido para el ejercicio del derecho de un particular". De lo anterior se desprende que el elemento fundamental del concepto de Permiso administrativo es un derecho preexistente, cuyo ejercicio está limitado por la norma jurídica y que es invocado por un particular frente al Estado. Véase Fraga Gabino, *Derecho Administrativo*, 27ª ed. México, Porrúa, 1988, p. 236).

⁹⁶ "Son las instalaciones en donde se efectúa la salida y llegada de trenes para el ascenso y descenso de pasajeros". *Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario*, Art. 2, fracción VII, Diario Oficial de la Federación de fecha 12 de mayo de 1995 p. 5.

⁹⁷ "Son las instalaciones en las que se realiza la recepción, almacenamiento, clasificación, consolidación y despacho de bienes". *Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario*, Art. 2, fracción VII, Diario Oficial de la Federación de fecha 12 de mayo de 1995 p. 5.

que la SCT deberá resolver al solicitante en un plazo no mayor de 90 días naturales, contados a partir de la fecha de presentación de la solicitud.

Es importante señalar que para la obtención de un permiso para la construcción y operación de terminales, y en el supuesto de que existan dos o más interesados, la SCT deberá otorgar dicho permiso de acuerdo al procedimiento de licitación a que me he referido anteriormente, debiendo publicar una convocatoria que incluya las bases de licitación, y debiendo los participantes atender a todos y cada uno de los requisitos que señalé al referirme a dicho proceso de licitación, incluyendo la opinión de la CFC.⁹⁸

Como podemos apreciar, el otorgamiento de permisos se sujeta única y exclusivamente al cumplimiento de los requisitos que se establecen el reglamento de la LRSF⁹⁹, sin existir para su otorgamiento ningún elemento de discrecionalidad por parte de la autoridad y sin tener que cubrir formalidades como la publicación en el Diario Oficial de la Federación.

3.5 El Servicio Público de Transporte Ferroviario

A lo largo del presente trabajo he abordado los puntos relacionados a las Concesiones que se pueden otorgar al amparo de la LRSF, dentro de las cuales se encuentra la concesión para la prestación del servicio público de transporte ferroviario.

Vale la pena mencionar que la noción de "servicio público" es una de las más discutidas y probablemente no exista noción o idea más imprecisa que la relativa al servicio público.¹⁰⁰ El maestro argentino Manuel María Diez establece en su obra denominada "Manual de Derecho Administrativo" que se

⁹⁸ Véase el artículo 9 en relación con el 16 de la LRSF.

⁹⁹ Véase el artículo 16 de la LRSF.

¹⁰⁰ Véase Diez, María Manuel, Manual de Derecho Administrativo; Tomo II; 3ª ed. Buenos Aires, Argentina, Plus Ultra, 1981, p. 9.

pueden señalar tres direcciones en cuanto a la noción de servicio público: (i) la que considera como servicio público toda la actividad del Estado cuyo cumplimiento debe ser asegurado, reglado y controlado por los gobernantes; (ii) la que considera como servicio público toda la actividad de la administración pública; y (iii) la que considera como servicio público una parte de la actividad de la administración pública.

La tercera noción es la que ha prevalecido entre diferentes tratadistas y de la cual se desprende el concepto orgánico y funcional de los servicios públicos.¹⁰¹

El concepto orgánico atiende para definir el servicio público, a los órganos o entes que integran la administración de un Estado; es decir, son las instituciones de interés general bajo la dirección de los gobernantes y destinadas a satisfacer las necesidades colectivas del público. Como podemos observar en esta concepción, la expresión "*servicio público*" es utilizada para designar no una actividad, sino una organización. La doctrina orgánica ha sido muy criticada por su extensión, ya que el conjunto orgánico de la administración puede no prestar un servicio público.

Por su parte, y a diferencia del concepto orgánico, el concepto funcional se basa en la actividad que desarrolla la administración y no en los órganos que la componen, siendo su elemento esencial la actividad y no la organización o empresa que la realiza.¹⁰²

De los conceptos antes señalados, ha prevalecido la teoría funcional en el sentido de que para que exista un servicio público debe haber cierta actividad de la administración, o en algunos supuestos, de los particulares, quienes realizan un servicio público bajo la forma de una Concesión.

¹⁰¹ Véase Díez Marfa Manuel, Manual de Derecho Administrativo; Tomo II; 3ª ed. Buenos Aires, Argentina, Plus Ultra, 1981, p. 10.

¹⁰² Véase de Laubadere Andre, Traité Élémentaire de Droit Administratif, 3ª de Paris, Francia, 1963.

Con base a lo anterior, se puede decir que el servicio público es la prestación que efectúa la administración en forma directa o indirecta para satisfacer una necesidad de interés general.¹⁰³ Debe tomarse en cuenta que el interés general no es el interés de la administración, es la suma total de los intereses coincidentes.

Al respecto, autores como Garrido Falla establecen que el servicio público: (i) satisface una necesidad sentida de mantener uniforme por los individuos; (ii) constituye una exclusividad y no un monopolio, ya que quien lo presta no puede restringir la oferta ni aumentar voluntariamente el precio; y (iii) el Estado debe en todo momento establecer las condiciones y modalidades de su prestación.¹⁰⁴

Como mencioné anteriormente, los servicios públicos pueden ser prestados por el Estado o por los particulares mediante una concesión. Es precisamente este segundo supuesto el que comentaré a la luz de la LRSF.

La LRSF establece la existencia de concesiones para la prestación del servicio público de transporte ferroviario, el cual puede ser en dos modalidades: (i) de carga y (ii) de pasajeros.¹⁰⁵

El servicio público de transporte ferroviario de carga es aquel que se presta en las vías férreas destinado al porte de bienes, incluyendo el servicio de arrastre de vehículos de terceros; y el servicio público de transporte de pasajeros es aquel que se presta en las vías férreas destinado al traslado de personas.¹⁰⁶

¹⁰³ Véase Díez María Manuel, *Manual de Derecho Administrativo*; Tomo II: 3ª ed. Buenos Aires, Argentina, Plus Ultra, 1981, p. 11.

¹⁰⁴ Véase Garrido Falla F, *Tratado de Derecho Administrativo*: 14ª ed. Madrid, España, 1958.

¹⁰⁵ Véase el artículo 37 de la LRSF.

¹⁰⁶ Véanse las fracciones V y VI del artículo 2 de la LRSF.

Los concesionarios que presten el servicio público de transporte ferroviario deberán contar con equipo ferroviario¹⁰⁷ suficiente y adecuado¹⁰⁸ para el tipo de servicio que presten. Asimismo, deberán contar con el personal capacitado y autorizado¹⁰⁹ para manejar el equipo.

Los concesionarios del servicio público de transporte ferroviario tienen la obligación de proporcionar a su personal la capacitación y adiestramiento¹¹⁰ que se requiera para que la prestación de los servicios sea eficiente y segura. Por su parte, la SCT en coordinación con las autoridades federales que consideren competentes deberá determinar los lineamientos generales aplicables para establecer las funciones que requieran de "certificación"¹¹¹, con el objeto de garantizar en todo momento la seguridad en la prestación de los servicios.

Es importante el hecho de que se haya establecido una regulación como la denominada "certificación" dentro de la LRSF, toda vez que la función de los trabajadores ferrocarrileros es indispensable para lograr que la prestación de los servicios públicos de transporte ferroviario se lleve a cabo bajo condiciones de seguridad, eficiencia, rapidez y funcionalidad.

Como lo mencioné anteriormente, la concesión para la prestación del servicio público de transporte ferroviario, en su modalidad de carga, permite a sus titulares realizar el transporte de cualquier tipo de bienes; sin embargo, el transporte de materiales, residuos, remates y desechos peligrosos que vayan a

¹⁰⁷ "Los vehículos tractivos, de arrastre o de trabajo que circulan en las vías férreas". *Ley Reglamentario del Servicio Ferroviario*, Art. 2, fracción II, Diario Oficial de la Federación de fecha 12 de mayo de 1995 p. 5.

¹⁰⁸ El equipo ferroviario debe cumplir con las condiciones de peso, dimensiones, capacidad y cualesquiera otra especificación. Asimismo, debe cumplir con la verificación técnica de sus condiciones físicas y mecánicas y debe obtener la constancia de aprobación correspondiente. El equipo tractivo debe contar con dispositivos de control gráfico o electrónico de velocidad máxima. Véase el artículo 39 de la LRSF.

¹⁰⁹ En los términos de la LRSF, todo personal que opere o auxilie en la operación del equipo ferroviario deberá obtener de la SCT la licencia federal ferroviaria y haberse sometido a los exámenes médicos que la propia SCT le haya solicitado. Es obligación de los concesionarios el vigilar y constatar que su persona obtenga la licencia y los exámenes antes señalados. Véase artículo 40 de la LRSF.

¹¹⁰ Véase el Capítulo III bis de la Ley Federal del Trabajo ("LFT").

¹¹¹ Véase el artículo 41 de la LRSF.

transmitir por las vías férreas nacionales será, en todo momento, regulado por la SCT.¹¹²

Como todos sabemos hay diversas regiones dentro del territorio nacional que se encuentran muy aisladas de los centros importantes de población de las grandes ciudades. Dichas regiones no cuentan con medios de transporte eficaces, seguros y sobre todo consistentes que les permita a sus habitantes trasladarse o trasladar sus mercancías a los distintos puntos del territorio nacional. Ante dicha situación, considero que el Gobierno Federal debe fomentar la prestación de los servicios públicos de transporte ferroviario a las distintas poblaciones que se encuentran aisladas dentro del territorio nacional.

Hoy en día es notoria la inclinación de las empresas concesionarias a desaparecer el transporte de pasajeros, ya que como era de esperarse, no resulta rentable para el concesionario continuar prestando dichos servicios, por lo que el Gobierno ha tenido que subsidiar algunos tramos en los que el servicio de pasajeros debe continuar.

Es importante que el gobierno establezca políticas para fomentar los servicios de transporte ferroviario se puede lograr un importante abastecimiento de productos y mercancías hacia el interior y hacia el exterior de dichas poblaciones, incrementando así el comercio interno de las regiones más necesitadas del país. El ferrocarril interpoblaciones sin lugar a duda debe constituir uno de los proyectos mas importantes y de mayor atención dentro del sector ferroviario, toda vez que de esta manera se pueda contribuir con el desarrollo económico, cultural y social de las diversas poblaciones que se extiendan a lo largo del territorio.

En tal sentido, la LRSF establece que los concesionarios estarán obligados a proporcionar los servicios públicos de transporte ferroviario a las comunidades aisladas en los términos y condiciones que en su momento les establezca la

¹¹² Véase el artículo 42 de la LRSF.

SCT.¹¹³ Dicha obligación se contendrá dentro del título de concesión, por lo que el no proporcionar los citados servicios puede llegar a constituir una causa de revocación.¹¹⁴

La propia LRSF establece que para este tipo de obligaciones a cargo del concesionario, el Gobierno Federal le podrá otorgar un subsidio directo.

3.6 Responsabilidad de los concesionarios que presten el servicio público de transporte ferroviario

Con el objeto de dar seguridad y confiabilidad a los usuarios del servicio público de transporte ferroviario, la LRSF establece un capítulo de "responsabilidades", en el cual se establece a los concesionarios la obligación de garantizar en todo momento la seguridad y la integridad de los pasajeros y de los bienes o productos que se encuentren a bordo de los trenes.

Asimismo, dicho capítulo establece la obligación a los concesionarios de responder por los daños que sufran los usuarios en su persona o en su equipaje (transporte de pasajeros), así como de las pérdidas o daños que sufran los bienes o productos que se transporten (transporte de carga), siempre y cuando dichos daños o pérdidas sean imputables a los prestadores del servicio.

En la prestación del servicio público de transporte ferroviario de pasajeros, la responsabilidad de los concesionarios comienza desde que los bienes o productos se reciben hasta que éstos son entregados a su destinatario.¹¹⁵

En los términos de la LRSF, los concesionarios que presten el servicio público de transporte ferroviario deberán proporcionar a los usuarios del mismo un

¹¹³ Véase el artículo 43 de la LRSF.

¹¹⁴ Véase la fracción IX del artículo 21 de la LRSF.

¹¹⁵ Véase en los artículos 50 y 51 de la LRSF.

seguro¹¹⁶ que ampare los daños o pérdidas que pudieren ocasionarse en su persona o en sus bienes. Asimismo, es obligación de los concesionarios del servicio público de transporte ferroviario de carga o de pasajeros garantizar, en los términos que les fija la propia SCT, los daños que puedan ocasionarse a terceros en su persona y sus bienes, a las vías generales de comunicación y respecto de cualquier otro daño que se pudiera llegar a ocasionar por el equipo o por la carga¹¹⁷, un análisis más profundo quedará reflejado en el siguiente apartado del presente trabajo.

En el presente capítulo se abordaron únicamente aspectos técnico jurídicos mediante los cuales se sustentan las bases del sistema ferroviario mexicano, corresponde al siguiente capítulo tratar de esbozar brevemente el régimen jurídico contemplado en la LRSF y su reglamento.

¹¹⁶ "Contrato mediante el cual una empresa denominada *aseguradora* se obliga, mediante una prima, a resarcir un daño o a pagar una suma determinada de dinero, al verificarse la eventualidad prevista en el propio contrato, denominado contrato de *seguro*". *Diccionario Jurídico Mexicano*, 8ª ed. México, UNAM, 1995, p. 2887.

¹¹⁷ Véase el artículo 53 de la LRSF.

CAPÍTULO 4

ASPECTOS GENERALES DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE FERROVIARIO

El sistema ferroviario actual

4.1 Características del Sistema antes de la Privatización

La expropiación de los Ferrocarriles Nacionales de México, trajo varias consecuencias, entre las positivas se encuentra el hecho de que el Gobierno impusiera un poco de orden en un sistema que ya para esa época era caótico.

Entre los factores que contribuyeron a enrarecer el ambiente se encontraba el gran número de participantes en el mercado ferroviario; el Gobierno Federal, organismos descentralizados, numerosas líneas y rutas explotadas o construidas por múltiples entidades y un sindicato poderoso, todo ello en un marco legal francamente anacrónico y confuso.¹¹⁸

Los ferrocarriles continuaban incorporándose a los Nacionales de México, como dijera Pablo Macedo casi 100 años antes, "sin orden ni concierto", la Ley de Vías Generales de Comunicación tenía su contrapartida en la Ley Orgánica de Ferrocarriles Nacionales de México y se aplicaban numerosos reglamentos, acuerdos y oficios de dudosa legalidad: no fue sino hasta 1983 cuando finalmente se consideró a los ferrocarriles como área estratégica según el artículo 28 constitucional.

Desde un particular punto de vista, ya era tarde, la espiral del deterioro se

¹¹⁸ La Ley de Vías Generales de Comunicación, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 19 de febrero de 1940, regulaba en varios de sus capítulos las comunicaciones terrestres. De hecho, la Ley continúa en vigor, excepto por su título primero, que fue derogado con motivo de la entrada en vigor de la Ley Reglamentaria de Servicio Ferroviario, derogándose otras disposiciones de la Ley de Vías Generales de Comunicación, según puede verse en el artículo tercero transitorio de la Ley Reglamentaria citada.

había iniciado y según los expertos en la materia,¹¹⁹ los Ferrocarriles Nacionales de México enfrentaban los siguientes problemas básicos:

- o Altos costos del personal, por el excesivo número de empleados, y reglas de trabajo que no contribuían a la eficiencia de la empresa.
- o Infraestructura obsoleta y excesiva: vías en rutas innecesarias, equipo anticuado y falta de inversión en mantenimiento.
- o Servicio de pasajeros subsidiado, como servicio social, en rutas financieras no justificadas.
- o Falta de cultura de servicio, no orientada al cliente, ni atenta a las necesidades cambiantes del mercado.
- o Cambios constantes en la gerencia con muy frecuente asignación de presupuesto con base en criterios políticos.

Si el actor principal del Sistema Ferroviario, enfrentaba estos problemas, qué podría esperarse del resto.

Fue en estas circunstancias y como se deduce de la propia exposición de motivos de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, que el Gobierno Federal optó, al no contar con capitales suficientes para invertir, por la privatización de la red ferroviaria.

A partir de 1983 la administración entrante de Miguel de la Madrid dio los primeros pasos firmes para transformar la economía mexicana hasta entonces prácticamente cerrada. Desde los años sesenta se consideraba que el modelo de sustitución de importaciones había entrado en una fase de rendimientos decrecientes y que sus fuentes de sano financiamiento se habían agotado. Sin

¹¹⁹ Ruiz Olmedo, Sergio A., FERROMEX y la Modernización del Servicio Ferroviario, El Mercado de

embargo, tanto dentro como fuera del gobierno hubo fuertes resistencias a abandonarlo. Al iniciar la década de los setenta se pospuso la decisión de abrir la economía. Con la esperanza de revivir un patrón de crecimiento que había sido tan exitoso en el pasado, se trató de estimular la economía ampliando la capacidad de consumo de la sociedad, lo que implicó un gasto público creciente.¹²⁰

Uno de los problemas que aquejaba fuertemente a las finanzas del ferrocarril era la prestación de algunos servicios innecesarios, cuya demanda había bajado considerablemente y carecían de sentido social.¹²¹

A la par con los proyectos de modernización del sector transporte, derivados de las grandes políticas nacionales, en 1992, durante la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari, se puso en marcha el Programa de Cambio Estructural, con el objetivo básico de avanzar en el propósito de convertir a Ferrocarriles Nacionales de México en una empresa eficiente, rentable y competitiva, y que sustentase su desarrollo a largo plazo, sobre bases sanas e independientes.¹²²

La estrategia fundamental se sustentó en el principio constitucional de que la actividad ferroviaria debe estar en manos exclusivas del Estado, por lo que se partió del hecho de que Ferrocarriles Nacionales de México, organismo público descentralizado, debía tener como patrimonio propio la infraestructura de la vía y ser el único responsable de su uso, y del control directo e integral de la circulación de trenes y en general de las operaciones ferroviarias.¹²³

En este contexto, se abrieron las oportunidades de participación e inversiones al sector privado en la comercialización y prestación directa de algunos

Valores, Nacional Financiera, junio 1998, p. 31.

¹²⁰ Caminos de Hierro, op. cit. pag. 73.

¹²¹ Informe de Labores 1989-1994, Ferrocarriles Nacionales de México, 1995, pág. 13.

¹²² Idem, pág. 15.

¹²³ Ibidem.

servicios conexos y complementarios, se externaron algunas funciones: mantenimiento de vías y reparación de equipo.¹²⁴

Primeramente, Ferrocarriles Nacionales de México se convirtió en una empresa que sólo ofrecería el servicio de transporte de carga, fijándose como meta el fortalecimiento de las actividades comerciales, con libertad tarifaria y criterios de rentabilidad en las decisiones.¹²⁵

Fueron varios los planes formulados para mejorar el servicio ferroviario, mediante cualidades que no eran tradicionales en el transporte ferroviario.

Entre 1989 y 1994, las labores en materia comercial se vieron reforzadas adoptando una política agresiva de promoción de tráfico de carga, por ejemplo: la firma del Convenio de Concertación de Acciones para la Modernización del Sistema Ferroviario Mexicano, realizada el 10 de mayo de 1991, entre los representantes del Gobierno Federal, el Director General de Ferrocarriles Nacionales de México y asociaciones de representantes de usuarios del servicio de carga, mediante el cual se comprometían a aportar medidas para el estímulo del movimiento de fletes por ferrocarril.

A partir de 1992 el gobierno se fijó el objetivo de hacer del sistema ferroviario un sistema que cumpliera con las demandas actuales y futuras de la economía nacional, eficientemente y procurando no recurrir al subsidio federal.¹²⁶

Bajo el mismo contexto, en 1992 y 1994 se implementó el Programa de Cambio Estructural de Ferrocarriles Nacionales de México, basado en la modernización de la infraestructura y equipos, la reorganización operativa de la empresa y la reducción del personal, dando resultados positivos a pesar de la situación financiera de la empresa.

¹²⁴ Ibidem.

¹²⁵ Ibidem.

¹²⁶ Crónica del Concesionamiento de los Ferrocarriles Mexicanos, 1995-1998, op. cd., pág. 90.

Para llevar a cabo el cambio estructural, se aplicó un nuevo y flexible sistema tarifario, situación que en 1993 se logró con la liberación de las tarifas ferroviarias.¹²⁷

Se reconoció que el transporte ferroviario de carga, si se le separa del peso financiero que representan los pagos de jubilaciones y funcionamiento de actividades deficitarias pero consideradas estratégicas, podría ser un negocio rentable. Lo que hacía falta era una orientación comercial que mejorara su eficiencia y servicio para llegar a ser una opción competitiva dentro del mercado.¹²⁸

En lo que toca al servicio de pasajeros, la función social ocupaba una preocupación gubernamental específica, la de atender a las comunidades marginales que no cuentan con otros medios de transporte a su alcance diferente al ferrocarril, por lo que debía ser considerada como una actividad que difícilmente sería rentable y que el Estado debería asumir, ya fuera mediante la prestación del servicio de forma directa o por concesión a los particulares de forma subsidiaria.

Así mismo, Ferrocarriles Nacionales de México preparó una estrategia para externalizar el mantenimiento de equipo rodante, con el arrendamiento de sus talleres a empresas privadas especializadas.¹²⁹

Posteriormente, el gobierno de Zedillo emprendió la privatización de Ferrocarriles Nacionales de México, planeándose dividir la red prioritaria nacional en tres regiones que se concesionarían a empresas diferentes, además de una zona autónoma de confluencia en la Ciudad de México. Se contaría con diversas rutas cortas adicionales que serían concesionadas con posterioridad.

¹²⁷ Idem, pp. 95-96.

¹²⁸ Idem, pág.96.

¹²⁹ Ibidem.

En 1994, se tomó en consideración la imposibilidad de continuar destinando cuantiosos recursos públicos para la modernización del sistema ferroviario, aunado a la convicción de que no necesariamente el Estado ejercía una mayor y eficaz rectoría sobre la actividad ferroviaria. Se presentó una iniciativa de reforma ante el Congreso de la Unión, del cuarto párrafo del artículo 28 Constitucional, a fin de permitir la participación social y privada en los Ferrocarriles Mexicanos.

A partir de 1995 se inició un proceso de reestructuración del sistema ferroviario mexicano, para lo cual se han generado diversas reformas a la legislación de la materia así como la creación de nuevos ordenamientos legales que permitan alcanzar los objetivos de la reestructuración al sistema ferroviario nacional.

Con el propósito de estimular el crecimiento económico, debido a la imposibilidad del Gobierno Federal para llevar acabo inversiones importantes en infraestructura y una vez que se hubo ajustado el marco jurídico aplicable, el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, específicamente el Comité de Reestructuración del Sistema Ferroviario Mexicano, dio inicio a la privatización de la red ferroviaria.

4.2 Bases constitucionales

El 2 de marzo de 1995 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el decreto por el cual dejó de considerarse como área estratégica a los ferrocarriles, para quedar como sigue:

"Art. 28... No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: Correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las

actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vfa satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ella su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vfas de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia”.

El hecho de que la materia ferroviaria sea un área prioritaria implica, como lo señala el propio artículo 25 de la Constitución, que los sectores público, social y privado pueden concurrir al desarrollo económico nacional en las áreas citadas.

Sería materia de otro estudio analizar detenidamente la participación de los sectores; basta decir por ahora que la privatización pudo concretarse al amparo de esta reforma constitucional.

Como era de esperarse y con fundamento en el artículo 28 Constitucional, al poco tiempo de que entrara en vigor la multicitada reforma, se promulgó la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario sobre la cual haré un ejercicio de análisis pormenorizado más adelante.

Con la reforma al artículo 28 de la Constitución, se reclasificó a la actividad ferroviaria como área prioritaria para la Nación, abriéndose así la oportunidad para la participación de capitales privados, nacionales o extranjeros, en el sistema ferroviario mexicano.

En mayo de ese mismo año se publicó la LRSF, la cual norma los procedimientos para el otorgamiento de concesiones y permisos a todos aquellos particulares que pretendan construir, operar y explotar vías férreas, así como prestar el servicio público de transporte ferroviario o sus servicios auxiliares.

Las premisas bajo las cuales se elaboró la LRSF para llevar a cabo la reestructuración del sistema ferroviario mexicano fueron:

- a) Preservación de la soberanía nacional;
- b) Fortalecimiento de la rectoría del Estado;
- c) Respeto a los derechos de los trabajadores de FNM;
- d) La creación de un sistema ferroviario seguro, competitivo y eficiente;
- e) Fomento a la competencia en el sector ferroviario;
- f) Promoción al desarrollo del transporte multimodal; y
- g) Llevar a cabo un proceso de licitación transparente, seguro y competitivo.¹³⁰

4.3 Objeto de los lineamientos generales para la apertura a la inversión en el sistema ferroviario LISFM y órganos participantes

Los LISFM tienen por objeto establecer un marco jurídico transparente y seguro que promueva la inversión productiva del sector privado en el sistema ferroviario mexicano, a través de un esquema imaginativo mediante el cual se regionaliza el sistema ferroviario actual, con el objeto de: (i) crear unidades separadas de negocio que satisfagan las necesidades del mercado de cada región; (ii) minimizar la complejidad operativa y normativa de los ferrocarriles; (iii) racionalizar el funcionamiento de los servicios para así poder brindar una

¹³⁰ Véase el manual expedido por la SCT, FNM y la Alianza para la Recuperación Económica, denominado "Investment Opportunities in the Mexican Railroad System", México, 1995, p.4.

respuesta ágil y competente a los usuarios de los servicio ferroviario; (iv) atender de manera inmediata los cambios estructurales de la economía nacional y de los mercados internacionales; (v) generar empleos directos e indirectos; (vi) eficientar el transporte de personas y mercancías reduciendo costos; e (vii) impulsar la sana competencia al interior del sistema ferroviario nacional.

El proceso diseñado por los LISFM se ajusta a los principios fundamentales de derecho establecidos en la Constitución¹³¹, en la LRSF¹³², en la LOAPF¹³³, en la Ley Federal de Entidades Paraestatales ("LFEP") y en el Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales¹³⁴ ("RLFEP")¹³⁵, así como el RISCT¹³⁶.

Para garantizar que el proceso de reestructuración del sistema ferroviario mexicano se lleve a cabo en forma transparente, sistemática y ágil, el Secretario de Comunicaciones y transportes de ese entonces, Carlos Ruiz Sacristán, constituyó un cuerpo colegiado consultivo, integrado por miembros de la SCT y de FNM, denominado "Comité de Reestructuración del Sistema Ferroviario Mexicano" ("CRSFM")¹³⁷ el cual tuvo como función principal implementar las estrategias a seguir respecto a los aspectos generales y específicos de las diferentes fases del proceso de reestructuración, así como efectuar recomendaciones y propuestas para el mejor desarrollo del proceso de reestructuración del sistema ferroviario mexicano, al Secretario de Comunicaciones y Transportes y a la Comisión Intersecretarial de Desincorporación ("CID")¹³⁸

¹³¹ Véase el artículo 134 de la Constitución.

¹³² Véanse los artículos 6, 7, 9, 10 y demás relacionados de la LRSF.

¹³³ Véase el artículo 36 de la LOAPF.

¹³⁴ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de enero de 1990.

¹³⁵ Véanse los artículos 1, 28, 32, y 68 de la LFEP, así como los artículos 5.6, y 12 del RLFEP.

¹³⁶ Véase el artículo 4, así como la fracción XI del artículo 5º del RISCT.

¹³⁷ Creado por la circular interna de la SCT número 1.- 212 de fecha 19 de junio de 1995, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 1995.

¹³⁸ Creada por acuerdo Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de abril de 1995. La CID tiene como objeto la coordinación y supervisión de las funciones y actividades que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal ejerzan en los procesos de desincorporación de las propias entidades o de enajenación de sus activos. Sus principales objetivos son: (i) integrar la desincorporación de entidades paraestatales y activos de éstas, dentro del proceso general de cambio estructural del país, con una visión de mediano y largo plazo; (ii) Apoyar las políticas de

En julio de 1995, la CID aprobó el esquema para llevar a cabo la reestructuración integral del sistema ferroviario mexicano, mismo que fue propuesto por el CRSFM, el cual consistió fundamentalmente en la segmentación regional del sistema ferroviario mediante la creación de tres "Vías Troncales"¹³⁹ y de una terminal de servicios de intercomunicación y maniobras. Asimismo, se aprobó realizar las acciones necesarias para proceder al otorgamiento de concesiones para la operación y explotación de "Vías Cortas"¹⁴⁰ de ferrocarril y para la construcción, operación y explotación de "Vías Nuevas"¹⁴¹ de ferrocarril con base en los procedimientos previstos en la LRSF, o bien mediante la confirmación de nuevas "Empresas Ferroviarias."¹⁴²

En concreto el objeto fundamental del proceso de reestructuración del sistema ferroviario mexicano consistió en la apertura a la inversión privada, tanto

competencia económica en las ramas económicas donde se realicen los procesos de desincorporación, eliminando o evitando barreras y obstáculos a la entrada de nuevos participantes; (iii) Promover una participación diversificada y plural de los particulares en el capital de las empresas beneficiadas, con el objeto de alentar la inversión en el sector correspondiente e impedir concentraciones monopólicas; y (iv) Asegurar la transparencia de los procedimientos de desincorporación. Sus principales funciones son: (i) Definir las políticas, criterios, estrategias y modalidades que orientarán los procesos de desincorporación y de venta de activos, así como supervisar su correcta aplicación; (ii) Revisar el marco regulatorio aplicable; y (iii) Emitir los lineamientos sobre la valuación de las entidades paraestatales o activos a desincorporar, así como los lineamientos que se estimen respecto de los esquemas financieros aplicables a las operaciones de desincorporación. La CID está integrada por: El Secretario de Hacienda y Crédito Público, el Secretario de Comercio y Fomento Industrial (hoy Secretario de Economía), el Secretario de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, el Secretario del Trabajo y Previsión Social, en cada caso, el titular de la dependencia coordinadora del sector donde se encuentre sectorizada la entidad paraestatal o los activos de que se trate, y el Subsecretario de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La CID tendrá como invitado permanente al Presidente de la CFC.

¹³⁹ "Vía troncal es una vía general de comunicación ferroviaria entre los principales puntos generadores o receptores de carga o de pasajeros". Lineamientos Generales para la Apertura a la Inversión en el Sistema Ferroviario Mexicano, inciso 2., p.33.

¹⁴⁰ "Vía corta es una vía general de comunicación ferroviaria alimentadora o de enlace entre vías troncales". Lineamientos Generales para la Apertura a la Inversión en el Sistema Ferroviario Mexicano, inciso 2., p.33.

¹⁴¹ "Vía nueva es la instalación de una vía general de comunicación ferroviaria en rutas distintas a las ya existentes". Lineamientos Generales para la Apertura a la Inversión en el Sistema Ferroviario Mexicano, inciso 2., p.33.

¹⁴² "Empresa ferroviaria se denomina a las sociedades mercantiles que serán constituidas por el Gobierno Federal, en los términos de la legislación aplicable, cuyo patrimonio se integra, entre otros activos, por un título de concesión por tiempo limitado, otorgado al amparo del artículo 10 de la LRSF, para operar, explotar, y en su caso construir vías férreas, a fin de prestar el servicio público de transporte ferroviario y los servicios auxiliares que se señalan en el título respectivo, en la región y en las rutas que en el mismo se indiquen, el cual podrá incluir derechos de paso y de arrastre obligatorios para tramos determinados en cada ruta en particular, así como los inmuebles, instalaciones y demás equipos y refacciones necesarios para la operación normal de la empresa, y aquellos pasivos relacionados directamente con dichos bienes y

nacional como extranjera, en dicho sistema, mediante el otorgamiento del título de concesión respectivo y a través de litación pública para:

- o La enajenación de títulos de acciones propiedad del Gobierno Federal¹⁴³ representativas del capital social de cada una de las empresas ferroviarias, y
- o El otorgamiento de concesiones no comprendidas en las empresas ferroviarias para la operación y explotación de vías cortas, construcción, operación y explotación de vías nuevas y, en su caso, para la prestación de servicio público de transporte ferroviario.

En septiembre de 1996, una vez aprobada la reforma constitucional por el Congreso, el Presidente Zedillo, sometió nuevamente a consideración del Congreso de la Unión la iniciativa de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, publicándose el Reglamento de la Ley Ferroviaria, con el objeto de establecer el marco jurídico indispensable para transformar la actividad ferrocarrilera.

4.4 La iniciativa de ley

Con fecha 20 de abril de 1995, el C. Presidente de la República, Ernesto Zedillo Ponce de León, remitió a la H. Cámara de Senadores como Cámara de origen, la iniciativa de LRSF, en la cual daba a conocer a esa Cámara de Senadores la necesidad de llevar a cabo una reestructuración de fondo al sistema ferroviario nacional. Dicha iniciativa respondió a una estrategia que partía del reconocimiento de que la inversión en infraestructura básica, su fortalecimiento y ampliación son elementos determinantes en la velocidad del

con la prestación del servicio público". Lineamientos Generales para la Apertura a la Inversión en el Sistema Ferroviario Mexicano, inciso 2, p.33.

¹⁴³ Véase el inciso a) de la fracción II del artículo 46 de la LOAPF.

cambio estructural que se debe seguir promoviendo en todos los sectores de la actividad económica y social del país.

La iniciativa estableció como precepto fundamental que mejor transporte y mejores comunicaciones son elementos básicos de una economía productiva y que su ausencia o fallas significan obstáculos para el crecimiento y la competitividad. Mejor infraestructura en comunicaciones y transportes significa mayor comercio, más capacidad de insertarse en la globalización y mejores oportunidades de incrementar la capacidad y eficiencia del sistema de transporte en México.

La iniciativa de ley buscó alentar una estrategia de inversión en infraestructura básica que promoviera la complementación de los recursos de inversión pública con la participación privada en renglones económicos prioritarios, tales como infraestructura ferroviaria, la cual incide particularmente en el crecimiento de la actividad económica.

Asimismo, la iniciativa señaló que la infraestructura constituye un activo importante el cual se puede revalorizar, ya que al concesionarla o darla en explotación dentro del régimen jurídico propuesto, el Gobierno Federal obtendría en ese momento los recursos que de otra manera recibiría en el transcurso del tiempo, pudiendo destinar desde ese momento esos flujos hacia la ampliación de infraestructura.

El Ejecutivo de la Nación estableció en la iniciativa enviada a la Cámara de Senadores que uno de los retos más importantes era el de resolver de fondo el problema del financiamiento, ya que la competencia por recursos con otros sectores obliga a plantear esquemas imaginativos, viables y rentables, para financiar el desarrollo de la infraestructura. El reto inmediato en el sector de comunicaciones y transportes es fortalecer su papel promotor para impulsar la concurrencia de crecientes inversiones privadas mediante un marco regulatorio acorde con la consolidación y ampliación de la infraestructura del país.

Junto con la iniciativa de ley, el Presidente de la República envió al Congreso de la Unión un diagnóstico que sintetizaba la problemática de la actividad ferroviaria en México, cuyas principales características han quedado plasmadas en los párrafos que preceden.

4.5 La convocatoria

En virtud de que la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario definió el marco legal para otorgar las concesiones respectivas, se publicaron sendas convocatorias para la adquisición de los títulos representativos de las empresas de participación estatal mayoritaria, recién creadas, tomaremos como ejemplo la convocatoria publicada el 7 de marzo de 1997 (la convocatoria), para la adquisición de los títulos representativos del capital social de Ferrocarril Pacífico-Norte S.A. de C.V., publicada en el Diario Oficial de la Federación, con esa misma fecha.

En esta tesitura la convocatoria (documento básico para el concesionario) establece que el objeto de esa licitación serán las acciones representativas del 80% (ochenta por ciento) del capital social de la empresa ferroviaria (el "Primer Paquete"), y que el 20% (veinte por ciento) restante podría ser conservado por el Gobierno para enajenarlo en los 81 (ochenta y un) meses siguientes a la venta del Primer Paquete, mediante oferta pública en la Bolsa Mexicana de Valores. El Ferrocarril sería constituido como Empresa por el Gobierno Federal con anterioridad a la fecha de presentación de ofertas. El patrimonio del Ferrocarril estaría integrado, entre otros por: a) un título de concesión por 50 años, renovable hasta por 50 años adicionales, para operar y explotar la vía troncal correspondiente, con el fin de prestar el servicio público de transporte ferroviario de referencia, el cual incluiría derechos de paso obligatorios para tramos determinados; b) los bienes y demás equipos y refacciones necesarios para la operación de la empresa; 25% (veinticinco por ciento) de las acciones representativas del capital social de la empresa concesionaria de la Terminal

Ferroviaria del Valle de México; y d) como opcional, el título de concesión por 50 años para operar y explotar la vía corta Ojinaga-Topolobampo. Al momento de su constitución, la Empresa estaría libre de pasivos financieros, así como de contingencias laborales y ambientales, con excepción de aquellas obligaciones contractuales derivadas del curso normal de sus actividades.

Todos los participantes en el proceso de licitación para la adquisición de los títulos representativos del capital social del Ferrocarril deberían cumplir con los siguientes requisitos: a) Contar con el registro; b) Obtener la autorización de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; c) Asumir un compromiso de confidencialidad respecto de toda la información que les fuese proporcionada; y d) Constituir la garantía de seriedad de las proposiciones. Adicionalmente, en el caso de que el objetivo de los participantes fuese mantener un porcentaje superior al 49% (cuarenta y nueve por ciento) del capital social de la empresa concesionaria en manos de inversionistas extranjeros, los participantes deberían solicitar la autorización de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

4.6 Condiciones para la compraventa de las empresas ferroviarias

El mecanismo para la privatización es el siguiente: El inversionista compra acciones de la empresa paraestatal que tiene entre otros activos, un Título de Concesión para operar, explotar y, en su caso, construir vías férreas, con el fin de prestar el servicio público de transporte ferroviario en México y los servicios auxiliares que se señale en el respectivo título, durante un periodo de 50 años, que podrá ser prorrogado hasta por 50 años adicionales, con derechos de exclusividad de 30 años.

Los ferrocarriles se licitan como negocio en marcha, lo cual implica en ocasiones contratiempos, por ejemplo en materia contable es complejo dividir los ingresos de los fletes originados por la empresa de participación estatal mayoritaria que se convierte en privada. ¿A quién corresponden los ingresos?, ¿Cómo calcularlos?. Desafortunadamente no existe otra solución más que vender el negocio en marcha pues por la naturaleza misma del servicio, éste no puede dejar de prestarse.

Los contratos de compraventa de los títulos representativos de las acciones generalmente contienen las cláusulas relativas a:

- La compraventa de las acciones de la empresa de participación mayoritaria.
- Las condiciones de pago.
- Las forma y lugar de pago.
- Las causas de incumplimiento de ambas partes.
- La obligación de celebrar una asamblea general ordinaria de accionistas para designar a un nuevo consejo de administración.
- El ajuste del precio (en caso de que surjan diferencias o contingencias).
- Los plazos y términos para la reclamación de pasivos contingentes.

- La entrega de la vía general de comunicación (además se firman actas de entrega-recepción).

- La auditoría de compra.

- Gastos.

- Interpretación y jurisdicción.

Como requisito previo a la celebración de los contratos, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, a petición de la Secretaría de Comunicaciones y Transporte, emite un "acuerdo de destino" que se publica en el Diario Oficial de la Federación y mediante el cual se autoriza a la Dependencia en cuestión para que la vía general de comunicación, así como sus inmuebles e instalaciones puedan ser objeto de concesión.

4.7 El título de concesión

Este contiene generalmente un capítulo de definiciones y objeto. Bajo el rubro de objeto se detallan la vía general de comunicación, los bienes del dominio público (que se mencionan en varios anexos) y los límites de los derechos de la concesión. También se especifica que debe haber equidad en la prestación de los servicios, los estándares de eficiencia y seguridad, las obras que conforme al plan de negocios deberá ejecutar el concesionario, el tratamiento que tiene que darse a los bienes con valor histórico, el cumplimiento de obligaciones en materia ambiental, la contratación con terceros, designación de responsable técnico de la vía y tarifas (las cuales pueden fijarse libremente).

Bajo ciertas condiciones muy limitadas, la Secretaría del ramo también puede otorgar concesiones a terceros, lo cual, del mismo modo, se define en el título de concesión.

Ahora bien, por lo que hace a disposiciones generales, el titular de la concesión tiene posibilidad de constituir gravámenes e incluso se permite la participación de empresas de participación estatal mayoritaria sujetas a gobiernos extranjeros, siempre que dicha participación sea minoritaria y si la tenencia nos les otorga directa o indirectamente el control de la empresa, comprometiéndose expresamente, en todo caso, a no involucrar la protección de ningún gobierno extranjero. Usualmente se contempla también en el capítulo de disposiciones generales el aprovechamiento que cubre el titular de la concesión al Gobierno Federal.

Otros conceptos que incorporan los títulos de concesión se refieren a la vigencia y terminación, reversión, derecho de preferencia del Gobierno Federal en caso de terminación, asentamientos humanos, permisos, trámites, tribunales competentes, notificaciones y publicación del título.

Nuevamente en un espacio tan reducido no es recomendable extenderse en el estudio de cada uno de los conceptos transcritos, pero es evidente, que el título de concesión constituye, además de la Ley, al amparo de la cual se interpreta el instrumento básico de la empresa ferroviaria.

4.8 Los participantes

La privatización del sistema ferroviario ha abierto él mismo, una amplia gama de participantes cuya intervención anteriormente era difícil imaginar. En esta tesitura interactúan el Gobierno Federal como Autoridad, a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transporte y particularmente de la Dirección General de Tarifas, Ferroviario y Multimodal, dos grandes empresas

concesionarias de vías generales de comunicación troncales, Ferrocarril Mexicano S.A. de C.V. y T.F.M., S.A. de C.V., una empresa concesionaria de la ruta corta Coahuila Durango y a menos de cinco años se han vendido las acciones de la empresa de participación estatal mayoritaria, Ferrocarril del Sureste, S.A. de C.V. (la cual inició operaciones en noviembre de 1998), los Ferrocarriles Nacionales de México (que todavía administraban hasta los primeros meses del año 2001 una pequeña parte de la red), y la Terminal Ferroviaria de México.

Por otro lado, los clientes y los usuarios del servicio ferroviario, se ubican en este contexto, y desde luego el Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros de la República Mexicana.

También participan en el sistema los llamados "mantenedores" que precisamente son talleres encargados de dar mantenimiento a los carros y locomotoras de los concesionarios.

4.9 Objeto de la LRSF

La LRSF tiene por objeto regular la construcción, operación, explotación, conservación y mantenimiento de las vías férreas cuando éstas sean vías generales de comunicación, así como el servicio público de transporte ferroviario que en ellas opera y los servicios auxiliares.

Es importante destacar que las vías férreas¹⁴⁴ son vías generales de comunicación cuando: (i) comunican entre sí a dos o más entidades federativas; (ii) en todo o en parte del trayecto, estén dentro de la zona fronteriza de cien kilómetros o en la faja de cincuenta kilómetros a lo largo de las costas, con excepción de las líneas urbanas que no crucen la línea divisoria

¹⁴⁴ "Los caminos con guías sobre los cuales transitan trenes, inclusive los que se encuentren en los patios que, a su vez, sean indispensables para la operación". *Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, Art. 2, fracción VIII*, Diario Oficial de la Federación de fecha 12 de mayo de 1995, p.5.

con otro país y que no operen fuera de los límites de las poblaciones; y (iii) entronquen o conecten con alguna otra vía férrea, siempre que presten el servicio público de transporte ya sea de carga o de pasajeros. Quedan exceptuadas las líneas urbanas que no crucen la línea divisoria con otro país.

Asimismo, la LRSF establece que forman parte de la vía general de comunicación ferroviaria el derecho de vía,¹⁴⁵ los centros de control de tráfico y las señales para la operación ferroviaria. Como se puede apreciar, la definición establecida en el artículo tercero de la LRSF es muy amplia y cubre no sólo la vía férrea y el derecho de vía, sino también la señalización y los centros de control, abarcando así todo medio de operación de los ferrocarriles para no perder en ningún momento y bajo ninguna circunstancia la regulación de la operación de las vías generales de comunicación ferroviaria.

La propia LRSF establece que las vías generales de comunicación ferroviaria se mantendrán, en todo momento, dentro del dominio público de la Federación,¹⁴⁶ por lo que, en los términos de la Ley General de Bienes Nacionales (la "LGBM"),¹⁴⁷ son patrimonio nacional y son inalienables¹⁴⁸ e imprescriptibles¹⁴⁹ y no se encuentran sujetos, mientras no varíe su situación jurídica, a acción reivindicatoria¹⁵⁰ o de posesión definitiva.

¹⁴⁵ "La franja de terreno que se requiere para la construcción, conservación, ampliación, protección y en general para el uso adecuado de una vía general de comunicación ferroviaria, cuyas dimensiones y características fije la Secretaría de Comunicaciones y Transportes". *Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, Art. 2, fracción I*, Diario Oficial de la Federación de fecha 12 de mayo de 1995, p.5.

¹⁴⁶ Véase la fracción I del artículo 17 de la Ley General de Bienes Nacionales.

¹⁴⁷ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de enero de 1982. Modificada por última vez por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de enero de 1992.

¹⁴⁸ "Calidad atribuida a ciertos derechos que los imposibilita de ser enajenados, de manera que no es posible que cambien de titular mediante cualquier acto jurídico entre particulares como: compraventa, donación, permuta, cesión, subrogación, cualquier forma de gravamen (hipoteca, prenda, usufructo) o fideicomiso. La doctrina ha utilizado también la expresión "imposibilidad de transmisión de bienes o derechos personales". *Diccionario Jurídico Mexicano*, 8ª. ed. México, UNAM, 1995, p. 1656.

¹⁴⁹ "Calidad de algunas relaciones jurídicas que no desaparecen por el mero transcurso del tiempo". *Diccionario Jurídico Mexicano*, 8ª. ed. México, UNAM, 1995, p. 1635.

¹⁵⁰ (i) "Reclamar o recuperar lo que por razón de dominio u otro motivo le pertenece". *Diccionario Jurídico Mexicano*, 8ª. Ed. México, UNAM, 1995, p. 41; (ii) Véase los artículos 3º. y 4º. del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

Asimismo, la LGBN señala que los particulares sólo podrán adquirir sobre el uso, aprovechamiento y explotación de estos bienes, los derechos regulados por la LGBN y en los demás que dicte el Congreso de la Unión, como lo sería la LRSF.¹⁵¹

Es importante señalar que las vías generales de comunicación ferroviaria tienen este carácter de bienes del dominio público en virtud de la función que desempeñan, es por ello que dichos bienes no pueden estar sujetos a la reglamentación ordinaria del orden común, porque esto representaría el entorpecer su función y el servicio que en ellas se desempeña, limitarlos e impedir que se realizara de manera continua la satisfacción de la finalidad que cumplen. Si se les aplicara la legislación común como a los demás bienes, se permitiría el embargo de sus equipos, la intervención de las vías y haría, incluso posible la adquisición de las mismas, impidiendo que el servicio se realizara de manera continua como lo exige su propia finalidad.

Asimismo, la LRSF establece que las vías férreas que se "construyan" al amparo de un título de concesión expedido por el Ejecutivo de la Nación a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transporte ("SCT"), pasarán a formar parte del dominio público inmediatamente, con independencia de las condiciones y plazo de la concesión otorgada y, que las vías férreas, el derecho de vía, los centros de control de tráfico, las señales de operación ferroviaria y los demás bienes que se hubieren "concesionado" revertirán,¹⁵² al término de la concesión, a la Nación en buen estado operativo y sin costo alguno, esto en virtud de que su principal destino es en función de un servicio público. Además, el Gobierno Federal se reserva en todo momento el derecho de preferencia¹⁵³ para adquirir el equipo ferroviario y demás bienes que

¹⁵¹ Véase los artículos 1º, 2º y 16º de la LGBN.

¹⁵² "El derecho de reversion es una Institución administrativa que opera en las concesiones y consiste en que una vez transcurrido el plazo de la concesión, los bienes afectos ya sea el servicio público o a la explotación de bienes del Estado, pasan a ser propiedad de éste sin necesidad de contraprestación alguna". Acosta Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo; Primer Curso; 7ª. ed. México, Porrúa, 1986, p. 597.

¹⁵³ "Es la primacía que se otorga a una persona por disposición de la ley, por declaración unilateral de la voluntad o por acuerdo de voluntades, para hacer efectivos ciertos derechos o con el fin de su elegibilidad

considere necesarios para que, al término de una concesión, pueda continuar prestando el servicio.

Como podemos apreciar el Estado ejerce su función de rectoría al establecer que las vías generales de comunicación ferroviaria se mantendrán en todo momento dentro del dominio público de la Federación. De la misma manera, el Estado asegura los bienes dados en concesión al imponer la reversión en su favor al término de dicha concesión.

Es importante señalar que, en los términos de la LGBN, las concesiones sobre bienes de dominio público no crean derechos reales, sino que otorgan simplemente el derecho de uso, aprovechamiento o explotación, de acuerdo con lo que se establezca en las leyes respectivas y en el título de concesión correspondiente.

Las vías generales de comunicación ferroviaria, el servicio público de transporte ferroviario y los servicios auxiliares se encuentran sujetos en todo momento a la jurisdicción federal, por lo que compete a los tribunales federales conocer de las controversias que se susciten en relación con los mismos. La LRSF impone a la SCT la obligación de conocer dichas controversias y de proveer lo necesario para que la prestación del servicio público de transporte ferroviario no se interrumpa con motivo de las controversias que se susciten, lo cual constituye una disposición muy importante de la LRSF, ya que al tratarse de vías generales de comunicación y de una actividad económica prioritaria para el país, cualquier controversia podría, en determinado momento, causar un daño muy importante al tráfico nacional, e inclusive internacional, de bienes y de personas, a los enlaces de comunicaciones y transportes del país, así como un daño económico importante a aquellas regiones que dependan en gran medida de la o las líneas en controversia.

para ser titular de un derecho en relación con otras personas que pudieren tener expectativas sobre ese mismo derecho". Diccionario Jurídico Mexicano, 8ª. ed. México, UNAM, 1995, p. 2482.

Asimismo, la obligación de las autoridades de proveer siempre y en todo momento de los medios necesarios para que el servicio público de transporte ferroviario continúe operando, establece un punto importante para asegurar a los usuarios la continuidad del servicio (interés general) y los inversionistas privados que su inversión estará protegida por las autoridades mexicanas y que éstas cooperarán para que todas aquellas controversias que se susciten sean resueltas sin interrumpir la construcción, operación, explotación, conservación y mantenimiento de la vía general de comunicación ferroviaria concesionada en su favor.

La SCT es la autoridad encargada de regular y verificar la construcción, operación, explotación, conservación, mantenimiento y funcionamiento del sistema ferroviario,¹⁵⁴ y dentro de sus atribuciones más importantes en dicho sector, se encuentran las siguientes: (i) planear, formular y conducir las políticas y programas, así como regular el desarrollo del sistema ferroviario, con base en el Plan Nacional de Desarrollo y en los planes sectoriales que se establezcan; (ii) otorgar las concesiones y los permisos referentes al sistema ferroviario nacional, verificar su cumplimiento y resolver sobre su modificación o terminación; (iii) determinar las características y especificaciones técnicas de las vías férreas, del servicio público de transporte ferroviario y de sus servicios auxiliares, mediante la expedición de Normas Oficiales Mexicanas; (iv) establecer las bases de regulación tarifaria; y (v) elaborar un registro de concesiones y permisos.

Las atribuciones señaladas en el párrafo anterior, derivan de lo establecido en la LRSF, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (la "LOAPF")¹⁵⁵ y en el Reglamento Interior de la SCT (el "RISCT"),¹⁵⁶ los cuales junto con decretos, acuerdos y órdenes del Ejecutivo Federal constituyen el marco regulatorio de dicho despacho de Estado.

¹⁵⁴ "Las vías generales de comunicación ferroviaria, el servicio público de transporte ferroviario y los servicios auxiliares". *Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario*, Art. 2, fracción IV. Diario Oficial de la Federación de fecha 12 de mayo de 1995, p.5.

¹⁵⁵ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976.

¹⁵⁶ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de junio de 1995.

Considero importante el señalar que la administración Zedillista promovió, a través de la SCT, una importante política de desarrollo ferroviario, y logró establecer áreas importantes, dentro de la propia SCT, para que se impulsé el estudio y desarrollo de dichas políticas. La tarea impuesta a la SCT para el periodo que terminó en el año 2000 no fue fácil, ya que, el ramo ferroviario, debe lograr crear los medios necesarios para que dicho sector se convierta en un detonador del transporte y de la economía nacional a través de la captación de inversión privada, ya sea nacional o extranjera.

4.10 La ley

La LRSF se divide en los siguientes capítulos: I. Disposiciones Generales; II. De las concesiones y permisos; III. De la construcción, conservación, mantenimiento y operación de las vías férreas; IV. Del servicio público de transporte ferroviario; V. De los servicios auxiliares; VI. De las tarifas; VIII. Del transporte ferroviario internacional; VIII. De las responsabilidades; IX. De la requisa; X. De la verificación; XI De las sanciones.

En principio la Ley señala, siguiendo la pauta que marca el artículo 28 Constitucional, que los ferrocarriles se consideran como actividad económica prioritaria, subrayando la importancia que tiene para la Nación la seguridad y la libre competencia entre los diferentes medios de transporte.

Es meritorio que la Ley incorpore un apartado de definiciones, que si bien siempre han existido, es ésta la primera vez que se incluyen en un texto legal de manera explícita. Así, a guisa de ejemplo, por servicio público de transporte ferroviario de carga, debe entenderse el que se presta en vías férreas

destinado al porte de bienes, incluyendo el servicio de arrastre de vehículos de terceros.¹⁵⁷

La ley señala expresamente que las vías generales de comunicación ferroviaria se mantendrán, en todo momento, dentro del dominio público de la Federación y que aquéllas vías que se construyan al amparo de un título de concesión pasarán inmediatamente a formar parte del dominio público, con independencia de las condiciones y plazos de la concesión de que se trate¹⁵⁸ también se indica que dichas vías son de jurisdicción federal, al igual que el servicio de transporte ferroviario que en ellas opera y sus servicios auxiliares.¹⁵⁹

Como es comprensible el alcance del precepto es amplísimo, sin embargo, su aplicación estricta plantea interrogantes cuya resolución se dificulta al tratar con otras autoridades que no pertenecen al ámbito federal y quienes tienen particular interés por participar en la regulación del servicio público de transporte ferroviario de carga. De este modo en materia inmobiliaria que es de índole local, los estados y municipios, pese a que los bienes concesionados son del dominio público, generalmente intentan imponer a los concesionarios condiciones y requisitos para sujetarlos a la jurisdicción local, con los trastornos que ello representa, pues las compañías ferroviarias operan en diferentes estados y no es recomendable dar cumplimiento a requerimientos que adolecen de fundamento legal.

Las concesiones para construir, operar y explotar vías férreas que sean vías generales de comunicación, se otorgarán mediante licitación pública (excepto

¹⁵⁷ Artículo 2 Fracción V de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 1995. Otras definiciones esenciales son entre otras: derecho de vía, terminal, sistema ferroviario, vías férreas etc., otras definiciones se contemplan en el Reglamento del Servicio Ferroviario.

¹⁵⁸ Las vías férreas son vías generales de comunicación cuando: I. Comuniquen entre sí a dos o más entidades federativas; II. En todo o parte del trayecto, estén dentro de la zona fronteriza de cien kilómetros o en la faja de cincuenta kilómetros a lo largo de las costas, con excepción de las líneas que no crucen la línea divisoria con otro país y que no operen fuera de los límites de las poblaciones, y III. Entronquen o conecten con alguna otra vía férrea de las enumeradas en este artículo, siempre que presten servicio al público. Se exceptúan las líneas urbanas que no crucen la línea divisoria con otro país.

¹⁵⁹ Véase el artículo 4 de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario.

en el caso de las entidades y municipios, los cuales no tienen que sujetar al procedimiento de licitación las asignaciones que les otorgue la Secretaría)¹⁶⁰.

La Secretaría de Comunicaciones debe expedir una convocatoria que se publica en el Diario Oficial de la Federación y las bases de licitación que incluyen los datos que se mencionan en otro apartado del presente trabajo.

Las concesiones se otorgan por un plazo de 50 años (aunque la mayoría de los casos son exclusivas sólo por 30 años);¹⁶¹ el artículo 12 de la LRSF describe las características mínimas que deben contener los títulos de concesión.

Por otra parte y, de acuerdo a lo que señala la propia Ley, se sujeta al régimen de permiso ante la Secretaría de Comunicaciones y Transportes la prestación de los servicios auxiliares a la operación ferroviaria, así como la construcción de accesos, cruzamientos en 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 dispone 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.¹⁶²

Por lo que toca a la participación de los extranjeros para construir, operar y explotar vías férreas, el artículo 17 de la LRSF, indica que las concesiones sólo se otorgarán a personas morales mexicanas, pudiendo participar la inversión extranjera hasta en un 49%. De manera integral y en la misma tesitura que el precepto citado, el artículo 8 de la Ley de Inversión Extranjera señala:¹⁶³

¹⁶⁰ Véase el artículo 9 de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario.

¹⁶¹ Véase el artículo 11 de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario.

¹⁶² Véase el artículo 44 de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario.

¹⁶³ Véase el artículo 8 de la Ley de Inversiones Extranjeras.

"Se requiere resolución favorable de la Comisión para que la inversión extranjera participe en un porcentaje mayor al 49% en las actividades económicas y sociedades que se mencionan a continuación:

XII.- Construcción, operación y explotación de vías férreas que sean vías generales de comunicación, y prestación del servicio público de transporte ferroviario".

Las concesiones y permisos terminan por vencimiento del plazo, renuncia del titular, revocación, rescate, desaparición del objeto de la concesión o permiso y liquidación de la concesionaria o permisionaria.¹⁶⁴ En cuanto a la revocación ésta se produce por cualesquiera de las siguientes causas:¹⁶⁵

Es relevante detenerse en el estudio de la fracción VII del artículo 21, la cita al pie de párrafo, pues efectivamente el concesionario no puede ceder, gravar o transferir las concesiones, los derechos ni los bienes afectos a las mismas. En el supuesto de los bienes, resulta aplicable, además, el artículo 25 de la Ley General de Bienes Nacionales.¹⁶⁶ En este orden de ideas, los concesionarios están impedidos para rentar los bienes afectos a la concesión, situación que es comprensible e incluso justificable en el propio contexto de la ley, pero que debería materializarse alguna forma, pues si bien como se expresa en la

¹⁶⁴ Véase el artículo 20 de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario.

¹⁶⁵ Véase el artículo 21 de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario: I No ejercer los derechos conferidos en las concesiones o los permisos durante un periodo mayor de 180 días naturales, contado a partir de la fecha de su otorgamiento; II. Interrumpir el concesionario la operación de la vía férrea o la prestación del servicio público de transporte ferroviario, total o parcialmente, sin causa justificada ante la Secretaría; III Ejecutar u omitir actos que impidan o tiendan a impedir la actuación de otros concesionarios o permisionarios que tengan derecho a ello; IV. Incumplir con el pago de las indemnizaciones por daños que se originen en la prestación de los servicios; V. Aplicar tarifas superiores a las registradas o, en su caso, a las autorizadas; VI. Si el concesionario o permisionario cambian de nacionalidad; VII. Ceder, gravar o transferir las concesiones o permisos, los derechos en ellos conferidos o los bienes afectos a los mismos, en contravención a lo dispuesto en esta Ley; VIII. En su caso, no otorgar o no mantener en vigor la garantía de cumplimiento de las concesiones o permisos, o las pólizas de seguro sobre daños a los pasajeros a terceros en sus personas o bienes, a la carga y los que pudieran sufrir las construcciones, instalaciones, así como el equipo tractivo y de arrastre, y IX. En general, incumplir cualquiera de las obligaciones o condiciones establecidas en la Ley.

¹⁶⁶ El artículo señalado establece en su parte conducente: Las concesiones sobre inmuebles de dominio público no podrán ser objeto, en todo o en parte, de subconcesión, arrendamiento, comodato, gravamen o cualquier acto o contrato por virtud del cual una persona distinta al concesionario goce de los derechos

exposición de motivos de la LRSF " ...los concesionarios sólo podrán usar el derecho de vía para prestar servicios ferroviarios y en el caso de que pretendan utilizarlo para otros fines, como sería el aprovechamiento de la vía para tender redes de telecomunicaciones, se requiere autorización específica de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes". Si bien es cierto que en la exposición de motivos se establece que "el objetivo último 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"¹⁶⁷, también lo es que múltiples ocasiones es necesario que los clientes y usuarios tengan la facilidad de almacenar temporalmente la mercancía en las estaciones, y el concesionario la posibilidad de obtener una lícita remuneración por prestar dicho servicio. La Secretaría de Comunicaciones y Transportes continúa analizando diversas opciones para crear un esquema jurídico acorde con la realidad, mientras tanto y salvo mínimas excepciones, el concesionario que contravenga la multicitada fracción podría ser sancionado con la revocación del título de concesión, hipótesis que sería difícil actualizar y más difícil probar.

En otro contexto, la declaración contenida en el artículo 24 de la Ley, materia de este estudio, enfatiza el hecho de que los servicios ferroviarios son servicios públicos al indicar que los mismos satisfacen las características clásicas del servicio público.¹⁶⁸

En contrapunto a la ley de 1899, la Secretaría del ramo debe promover la expropiación de los terrenos, construcciones y bancos de material necesarios para la construcción, conservación y mantenimiento de las vías férreas, siendo las anteriores actividades de utilidad pública.¹⁶⁹

derivados de tales concesiones y en su caso de las instalaciones o construcciones autorizadas en el título respectivo.

¹⁶⁷ Exposición de motivos de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, publicada por la Gerencia de Comunicación Social de Ferrocarriles Nacionales de México, México, 1995.

¹⁶⁸ Véase el artículo 24 de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario.

¹⁶⁹ Véase el artículo 25 de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario.

En opinión personal, el artículo 27 de la Ley de la materia constituye un ejemplo patente de "sobre-regulación" al obligar al concesionario a pedir la aprobación de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para realizar trabajos de construcción o reconstrucción. Asimismo, y en esta misma tónica, el artículo 30 es un obstáculo frente a otros mandamientos del legislador contenidos en el mismo cuerpo legislativo al supeditar "toda obra" al cumplimiento de la legislación, programas y zonificación, en materia de desarrollo urbano y protección ambiental.¹⁷⁰ En principio el artículo se encuentra mal redactado pues las obras no son sujetos de las leyes sino quienes las ejecutan, pero aparte de la gramática, nos preguntamos con qué legislación debe cumplir el concesionario, no será la local pues ya anteriormente se ha aclarado que la materia ferroviaria es federal, por ello y sin entrar en polémicas se puede concluir que el precepto es cuestionable.

El artículo 34 también obliga al usuario (no al concesionario) a solicitar a la Secretaría autorización para la instalación de líneas, ductos, postes, etc., ¿Si el concesionario es el afectado no debería ser éste a quién corresponderá otorgar o negar la citada autorización (por lo menos en cuanto a cuestiones técnicas), salvo casos de utilidad pública?¹⁷¹

La LRSF también regula la relación entre los concesionarios, con base fundamentalmente en los derechos de paso y los derechos de arrastre, por virtud de los cuales estos últimos pueden compartir una vía férrea determinada.¹⁷²

¹⁷⁰ Véase el artículo 30 de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario.

¹⁷¹ Véase el artículo 34 de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario.

¹⁷² Derecho de paso se concede a un concesionario para que sus trenes con su tripulación, transiten en las vías férreas de otro concesionario mediante el cobro de una contraprestación al concesionario solicitante. Los derechos de paso se clasifican en I. Operativos: aquellos cuya finalidad es permitir el acceso eficiente de un concesionario a alguna instalación de servicio auxiliar ferroviario para facilitar la operación, y II. Comerciales: aquellos mediante los cuales un concesionario tiene derecho a transportar carga en la vía de otro concesionario, estos derechos pueden ser para un tramo en particular, generales o de origen a destino. Asimismo, podrán referirse a productos determinados. Ahora bien, el derecho de arrastre es el que se concede a un concesionario para que su equipo de arrastre sea manejado con el equipo tractivo, la tripulación y en la vía férrea de otro concesionario mediante el cobro de una contraprestación al concesionario solicitante. En este caso, el concesionario titular del derecho de arrastre establecerá la relación contractual para prestar el servicio de transporte con el usuario.

Los concesionarios están obligados a celebrar convenios para pactar derechos de paso comerciales, punto que cobra una enorme relevancia pues no existen antecedentes en esta materia.

Los artículos 37 al 43 especifican las condiciones en que los concesionarios deben mantener el equipo ferroviario y la obligación de proporcionar capacitación y adiestramiento a su personal.

En cuanto a las tarifas, las mismas pueden ser fijadas libremente por concesionarios y permisionarios, más si la Secretaría de Comunicaciones, por sí o a petición de parte afectada considera que no existe competencia efectiva, solicitará la opinión de la Comisión Federal de Competencia para en su caso fijar bases tarifarias.

Por otro lado, los concesionarios son responsables por la seguridad e integridad de los pasajeros y por las pérdidas y daños que sufran los bienes o productos que transporten, salvo las excepciones que marca la propia LRSF.

Como es de suponerse, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes tiene amplias facultades de verificación y de sanción según lo señalan los artículos 57 a 62 de la LRSF.

4.11 Bienes concesionados, gravámenes y cesión respecto de los derechos y obligaciones derivados de una concesión, asignación y permiso otorgados al amparo de la ley reglamentaria del servicio ferroviario.

Como mencioné anteriormente, los bienes concesionados, incluyendo las vías férreas, los centros de control de tráfico y las señales de operación ferroviaria, revierten a favor de la Nación sin costo alguno al término de la concesión. Sin embargo, atendiendo a las características propias de los bienes muebles que

necesariamente se deben incluir en una Concesión o Permiso, como lo son los rieles, los durmientes y las señales (los cuales son bienes inmuebles por destino), la LRSF le otorga a los particulares concesionarios o permisionarios, la facultad de enajenar dichos bienes muebles, siempre y cuando éstos hayan sido sustituidos por otros que cumplan la misma función que los enajenados.

Lo anterior me parece muy acertado, toda vez que por un lado, el concesionario o permisionario puede obtener alguna contraprestación, por mínima que sea, al enajenar bienes que debe reemplazar para cumplir su cometido y que de no enajenarlos serían simplemente inutilizables para ellos, y por el otro lado, el Estado se asegura que siempre se tengan, por lo menos, los bienes que originalmente se tenían, pero reemplazados por nuevos y seguramente mejores. De esta forma, el Estado y los particulares modernizan los componentes de la infraestructura ferroviaria del país.

De igual manera, la LRSF establece la posibilidad para que los concesionarios o permisionarios puedan constituir gravámenes¹⁷³ sobre los derechos derivados de la concesión o permiso de que sean titulares, para lo cual tan sólo bastará solicitar a la SCT la autorización correspondiente e insertar en la escritura pública que documente el acto a través del cual se constituye el gravamen respectivo, que bajo ninguna circunstancia se podrán gravar los bienes del dominio público objeto de la concesión y que al término de ésta, dichos bienes de dominio público se reintegrarán a la Nación.

Asimismo, la LRSF establece la posibilidad para que los concesionarios o permisionarios cedan los derechos y obligaciones establecidos en su Concesión o Permiso, previa autorización de la SCT.

Los concesionarios o permisionarios, según sea el caso, deberán dar, previo a la solicitud que presenten a la SCT, aviso a la CFC. Una vez dado el aviso a la

¹⁷³ Se utiliza como sinónimo de diferentes conceptos jurídicos en relación a las cargas u obligaciones que afectan a una persona o a un bien. En este sentido se habla de gravámenes reales como las hipotecas, prendas y servidumbres; o de gravámenes personales que se refieren propiamente a las obligaciones. *Diccionario Jurídico Mexicano*, 8ª ed. México, UNAM, 1995, p. 1547.

CFC, el concesionario debe solicitar a la SCT su autorización, la cual deberá expedir en un término no mayor a 90 días naturales. Para que opere la cesión, el nuevo concesionario (cesionario) deberá comprometerse con la SCT a cumplir cualquier obligación que se encuentre pendiente y a asumir las condiciones que la propia SCT le establezca con motivo de la cesión. La cesión de derechos y obligaciones puede ser parcial o total.

La LRSF establece claramente que de ninguna manera podrán los concesionarios o permisionarios gravar, enajenar, ceder o transferir la concesión o el permiso de que sean titulares, los derechos que de ellos deriven, así como los bienes afectos a la concesión, a favor de ningún gobierno o Estado extranjero. Lo anterior, evidentemente, en protección de la soberanía y la seguridad nacional.

4.12 Disposiciones generales a la construcción, conservación, mantenimiento y operación de las vías férreas

En virtud de que la LRSF establece que la construcción, conservación y mantenimiento de vías férreas es de utilidad pública, la SCT por sí o a petición de los concesionarios podrá promover, de ser necesario, la expropiación¹⁷⁴ de los terrenos, construcciones y bancos materiales necesarios para que se lleven a cabo las construcciones o reconstrucciones de las vías férreas y del derecho de vía correspondiente.

Los concesionarios que pretendan llevar a cabo algún trabajo de construcción o de reconstrucción en las vías férreas concesionadas deberán obtener la autorización previa de la SCT, salvo por lo que se refiere a trabajos llevados a

¹⁷⁴ "Expropiar consiste en desposeer legalmente de una cosa a su propietario, por motivos de utilidad pública, otorgándole una indemnización justa". La expropiación es una operación del poder público (federal o de los estados) por medio de la cual éste impone a un particular la cesión de su propiedad, mediante ciertos requisitos, de los cuales el principal es una indemnización, por razones de utilidad pública, para realizar obras de interés general o de beneficio social. En México, la expropiación encuentra

cabo con carácter de urgente, trabajos menores de construcción que se realicen para la conservación y buen funcionamiento de las vías férreas concesionadas y aquellos trabajos de mantenimiento que se lleven a cabo en el curso normal de sus operaciones.

Los proyectos de construcciones que se pretendan ejecutar para que las vías férreas crucen uno o más centros de población u otras vías generales de comunicación, deberán contener en todo momento las previsiones generales que garanticen fehacientemente la seguridad de los habitantes y el funcionamiento adecuado y seguro de las vías de comunicación ferroviaria concesionadas. Asimismo, toda construcción o reconstrucción que se requiera para la prestación del servicio público de transporte ferroviario, deberá cumplir con los programas de zonificación en materia de desarrollo urbano y protección al ambiente.

El concesionario se encuentra obligado, en todo momento, a operar, mantener y conservar en perfecto estado las vías férreas, y deberá llevar a cabo acciones de conservación y mantenimiento con la periodicidad que se le imponga en el título de concesión o en el Reglamento. La SCT coordinará verificaciones para estar al tanto, en todo momento, de que las vías férreas se encuentran en buen estado operativo. Si en dichas verificaciones se encuentra alguna irregularidad, la SCT, a través de su verificador especial, deberá proceder de inmediato a la corrección de éstas, por cuenta del concesionario.

Es importante señalar que la LRSF establece que la SCT en coordinación con la autoridad municipal correspondiente podrá requerir que los predios colindantes a las vías férreas concesionadas, se cerquen o delimiten respecto del derecho de vía por razones de seguridad. Lo anterior debido a que en el pasado se ha dado una enorme cantidad de accidentes por tráfico de automóviles y de personas en los límites del derecho de vía, ocasionando esto pérdidas humanas y materiales muy cuantiosas.

La SCT podrá autorizar la ejecución de obras subterráneas, superficiales o aéreas en las vías generales de comunicación ferroviaria, siempre y cuando dichas obras no perjudiquen la prestación del servicio público de transporte ferroviario o las instalaciones de las vías férreas.¹⁷⁵

Este tipo de obras pueden llegar a resultar muy importantes y benéficas para prestadores de otros servicios, como lo son la telefonía (instalación de fibra óptica), distribución de petróleo, gas, agua, etc., ya que el trazado hacia las poblaciones y grandes ciudades se encuentra ya realizado y tan solo se debe hacer la instalación correspondiente. Tanto el Gobierno Federal como el concesionario de las vías generales de comunicación ferroviaria podrán obtener una contraprestación por el aprovechamiento de la vía. Las dependencias del Gobierno Federal podrán realizar cualquier tipo de obra de las antes señaladas, dentro del derecho de vía, sin la obligación de pagar contraprestación alguna.

Para lograr el establecimiento de la red ferroviaria es indispensable la interrelación que se dé entre los diferentes concesionarios en la operación de las diferentes rutas ferroviarias, situación que la LRSF ha previsto a través de la regulación de los servicios de interconexión¹⁷⁶, y de los derechos de arrastre¹⁷⁷ y de paso.¹⁷⁸

Mexicano, 8ª ed. México, UNAM, 1995, p. 1389.

¹⁷⁵ Véase en el artículo 34 de la LRSF.

¹⁷⁶ "El servicio de interconexión comprende el enfoque de la vía férrea de un concesionario con la de otro, y el intercambio recíproco de equipo ferroviario, así como en su caso, los servicios de terminal que se requieran cuando uno de los concesionarios tenga a su cargo la operación de la misma. El intercambio consiste en el movimiento que se realiza para la entrega y devolución de equipo ferroviario, de la vía férrea de un concesionario a la de otro". Fuente SCT. Anteproyecto de Reglamento del Servicio Ferroviario, Art. 117 p. 33.

¹⁷⁷ "El derecho de arrastre es el que se concede a un concesionario para que su equipo de arrastre sea manejado con el equipo tractivo y en la vía férrea de otro concesionario". Fuente SCT. Anteproyecto de Reglamento del Servicio Ferroviario, Art. 119 p. 33.

¹⁷⁸ "El derecho de paso es el que se concede a un concesionario para que sus trenes con su tripulación, transiten en las vías férreas de otro concesionario". Fuente SCT. Anteproyecto de Reglamento del Servicio Ferroviario, Art. 118 p. 33.

La propia LRSF establece que los servicios de interconexión¹⁷⁹ y de terminal que se requieran para la prestación del servicio público de transporte ferroviario, se deben prestar, entre concesionarios, a cambio de una contraprestación establecida de común acuerdo entre las partes.¹⁸⁰ Como se puede apreciar, la prestación de los servicios de interconexión es obligatoria entre concesionarios, dejándose únicamente, a su libre negociación, la contraprestación por la prestación de dicho servicio. La SCT se encuentra facultada por la LRSF para intervenir en aquellos casos en los que los concesionarios no pueden llegar a un acuerdo en cuanto a la contraprestación que se deba cubrir para la interconexión y los servicios de terminal respectivos.

La intervención de la SCT tendrá por objeto el determinar, previa audiencia entre las partes, las condiciones y contraprestaciones conforme a las cuales se deberá prestar el servicio de interconexión respectivo.

Considero un gran avance en nuestra nueva legislación en materia ferroviaria el establecer como obligatoria la prestación de los servicios de interconexión, ya que de esa manera se eliminan las posibilidades de que los concesionarios interrumpen una ruta de comunicación continua como se pretende que sea el sistema ferroviario nacional, a través de medidas que pueden ir desde lo técnico, como lo es el tamaño de las vías férreas que se utilicen, hasta la económico, como lo es la posibilidad de que los concesionarios formen pequeños monopolios¹⁸¹ territoriales que obstruyan la competencia entre concesionarios y, por ende, que obstruyan la prestación del servicio público de transporte ferroviario.

¹⁷⁹ "Son aquellos que se prestan entre dos transportistas ferroviarios para efectuar el intercambio de equipo ferroviario" Fuente SCT. Anteproyecto de Reglamento del Servicio Ferroviario, Fracción XXVI del Art. 2 p. 3.

¹⁸⁰ Véase el artículo 35 de la LRSF.

¹⁸¹ "Aprovechamiento exclusivo de alguna industria o comercio, bien provenga de un privilegio, bien de otra causa cualquiera. Monopolio es toda situación de un mercado, en el cual la competencia no existe del lado de la oferta; dado que una empresa o individuo produce y vende la producción total de un determinado bien o servicio, controla su venta, tras eliminar a todos los competidores reales o potenciales; o tiene acceso exclusivo a una patente de la que otros productos no disponen". *Diccionario Jurídico Mexicano*, 8ª ed. México, UNAM, 1995, p. 2151.

Desde mi punto de vista, la obligación de interconexión elimina las posibilidades de que se lleven a cabo convenios, contratos o arreglos entre competidores que disminuyan, dañen o impidan la competencia y libre concurrencia en la prestación del servicio público de transporte ferroviario, y que tengan como objetivo: (i) el desplazar indebidamente a otros concesionarios del mercado; (ii) el impedirles el acceso a determinadas rutas o el establecer ventajas exclusivas en favor de uno o varios concesionarios; (iii) fijar tarifas de interconexión que desplacen a otros concesionarios del mercado; o (iv) el llevar a cabo cualquier otro acto que indebidamente dañe o impida el proceso de competencia y libre concurrencia en la prestación de dicho servicio público de transporte. Nuestra LFCE denomina a este tipo de arreglos entre competidores: "Prácticas Monopólicas".¹⁸²

Sin lugar a duda, la SCT deberá ser muy cautelosa en los arreglos de interconexión que se celebren entre los concesionarios que presten el servicio público de transporte ferroviario, en la sanción de los contratos de interconexión que se le remitan y, por supuesto, en su intervención para fijar las condiciones y contraprestaciones de interconexión respectivas entre los concesionarios que no logren un acuerdo.

Los servicios de interconexión no deben obstruir la prestación de los servicios ferroviarios, sino por el contrario, deben contribuir a una mejor prestación de dichos servicios entre vías férreas de dos concesionarios, con el único objetivo de lograr una ruta de comunicación continua, segura, rentable y competitiva. Asimismo, como mencionamos anteriormente, la LRSF regula los derechos de arrastre y de paso, por virtud de los cuales los diferentes concesionarios de vías de comunicación ferroviaria pueden compartir una vía férrea determinada.

Es importante señalar que el otorgamiento de los derechos de arrastre y de paso no es, como en la interconexión, obligatorio entre los concesionarios, salvo para aquellos tramos determinados en los que la propia SCT señale, en

¹⁸² Véase en los artículos 8, 9 y 10 de la LFCE.

las bases de licitación y en el propio título de concesión, la obligación de concederlos a terceros que lo soliciten.¹⁸³ Los concesionarios de vías de comunicación ferroviaria establecerán de común acuerdo las contraprestaciones conforme a las cuales se otorgaran los derechos de arrastre y de paso.

Para aquellos tramos en los que las bases de licitación y el propio título de concesión establezca la obligación de otorgar a terceros los derechos de arrastre y de paso, la SCT se encontrará facultada, al igual que en el caso de la interconexión, para intervenir cuando los concesionarios no puedan llegar a un acuerdo en cuanto a la contraprestación que se deba cubrir. Dicha intervención tendrá como objeto el determinar, previa audiencia entre las partes, las condiciones y contraprestaciones conforme a las cuales se deberán otorgar dichos derechos. La resolución que dicte la SCT será aplicable con efectos retroactivos a la fecha del otorgamiento de los derechos de arrastre y de paso.¹⁸⁴

En tanto no exista una resolución de la SCT, los derechos de arrastre y de paso se otorgarán conforme a las condiciones provisionales que la propia SCT dicte.

Los concesionarios estarán obligados a otorgar los derechos de arrastre y de paso para los tramos determinados en los títulos de concesión respectivos, desde que les sean requeridos formalmente por el concesionario que desee adquirirlos.

Los derechos de arrastre y de paso se diferencian primordialmente en lo siguiente: (i) los de arrastre consisten en que un concesionario de una vía de comunicación ferroviaria concede a otro el derecho para que el equipo de arrastre del primero sea manejado y trasladado por el equipo tractivo y a través

¹⁸³ Véase el artículo 36 de la LRSF.

¹⁸⁴ Véase el artículo 125 del Anteproyecto de Reglamento del Servicio Ferroviario. (Fuente SCT).

de la vía férrea del segundo; y (ii) los de paso consisten en que el concesionario de una vía de comunicación ferroviaria concede a otro el derecho para que su equipo ferroviario, manejado por su propia tripulación, transite en la vía de comunicación ferroviaria del otro.

Resulta muy importante señalar que el concesionario de la vía férrea en la cual se otorguen los derechos de arrastre y de paso será, en los términos de la LRSF, únicamente responsable el despacho de los equipos ferroviarios y de la conservación y mantenimiento de la vía, por lo que la responsabilidad por los daños que sufran los usuarios en su persona o en su equipaje, en los productos o bienes transportados, en contra de terceros, o cualquier otro daño que se origine en la prestación del servicio público de transporte ferroviario, deberá ser limitado y contemplado en los convenios de arrastre y de paso que celebren los distintos concesionarios.

Asimismo, es importante señalar que los concesionarios que soliciten el servicio de interconexión y de terminal, el derecho de paso o el derecho de arrastre, quedarán sujetos a los términos y condiciones que para la operación ferroviaria se establezcan en los reglamentos internos de transporte y de mantenimiento de vía de cada concesionario, así como a los horarios que se apliquen en la vía férrea en donde se presten los servicios o se ejerzan los derechos antes mencionados.¹⁸⁵

Al igual que en la interconexión, la SCT deberá ser muy cautelosa y rígida para no permitir la celebración de convenios, contratos o arreglos entre competidores que disminuyan, dañen o impidan la competencia y libre concurrencia en la prestación del servicio público de transporte ferroviario.

Como se puede apreciar, la operación de los ferrocarriles es un punto sumamente importante en el desarrollo de nuestro sistema ferroviario, razón por la cual los convenios que celebren los diferentes concesionarios de vías de

¹⁸⁵ Véase el artículo 120 del Anteproyecto de Reglamento del Servicio Ferroviario. (Fuente SCT).

comunicación ferroviaria deberán en todo momento proteger la sana competencia y deberán contemplar aspectos como: (i) las responsabilidades de los concesionarios; (ii) reglas de interconexión, arrastre o paso, según sea el caso; (iii) método para aplicar las contraprestaciones; (iv) reglas de operación; (v) verificación de personal (en el caso de convenios de paso); (vi) verificación del equipo tractivo; (vii) mantenimiento de la vía y mantenimiento del equipo tractivo; (viii) reglas de uso de las terminales; (ix) seguros; (x) daños por fuerza mayor; (xi) cesión de derechos; (xii) inversiones recíprocas; entre otras regulaciones.

Todos los convenios que celebran los diferentes concesionarios de vías de comunicación ferroviaria deberán ser remitidos para su sanción a la SCT, la cual deberá revisar cuidadosamente los convenios con el objeto de asegurarse que las estipulaciones ahí contenidas no violen las regulaciones de la LRSF o dañen o impidan la libre y sana competencia.

4.13 Régimen tarifario aplicable al servicio público de transporte ferroviario

Las tarifas constituyen el precio que paga el usuario por la prestación del servicio público.¹⁸⁶ Los concesionarios tienen el derecho de recibir una remuneración por el servicio que prestan, razón por la cual, el Gobierno Federal los autoriza a cobrar tarifas a todos aquellos usuarios que utilizan el servicio público que prestan. El concesionario, entonces, tiene derecho a percibir una tarifa.

Anteriormente, las tarifas eran fijadas en forma unilateral por el Estado¹⁸⁷, ya que sea a través de leyes, de reglamentos, decretos, acuerdos o a través del propio título de concesión. Por lo general se escuchaba a los concesionarios en

¹⁸⁶ Véase Acosta Romero Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo; Primer Curso: 7ª ed.* México, Porrúa, 1986, p. 595.

¹⁸⁷ Véase el artículo 20 de la LVGC.

la fijación de las tarifas, sin que esto quisiera decir que hubiera una situación contractual. Las tarifas constituirían una cláusula reglamentaria y no contractual de la Concesión.¹⁸⁸

Actualmente, y ante la gran evolución en materia legislativa que se ha desenvuelto en nuestro país, el régimen tarifario aplicable al sistema ferroviario ha cambiado considerablemente, toda vez que hoy en día los concesionarios y permisionarios pueden fijar libremente las tarifas que se cobran a los usuarios del servicio público de transporte ferroviario, siempre y cuando se fijen bajo términos que permitan la prestación del servicio público de transporte ferroviario en condiciones satisfactorias de calidad, competitividad y seguridad.¹⁸⁹

Las tarifas deben ser en todo momento iguales para los usuarios en igualdad de condiciones.

Para que dichas tarifas puedan entrar en vigor, el concesionario o permisionario respectivo deben registrarlas ante la SCT, la cual únicamente registrará las tarifas que se hayan fijado con base en las disposiciones de la LRSF.¹⁹⁰

Las tarifas que se registren serán las tarifas máximas, por lo que a partir de ellas, los concesionarios y permisionarios deberán estructurar sus promociones, descuentos y paquetes, los cuales serán aplicables a todos los usuarios en igualdad de condiciones.

Con el objeto de proteger en todo momento a los usuarios de los servicios públicos de transporte ferroviario, la LRSF dispone que cuando la SCT, por sí o a petición de la parte afectada, considere que las tarifas restringidas no

¹⁸⁸ Véase Díez María Manuel, manual de Derecho Administrativo; Tomo II; 3ª ed. Buenos Aires, Argentina. Plus Ultra, 1981, p. 55.

¹⁸⁹ Véase el artículo 46 de la LRSF.

¹⁹⁰ Idem.

procuran una competencia efectiva,¹⁹¹ podrá solicitar a la CFC una opinión con el objeto de que dicha dependencia estudie y analice el caso concreto y emita su punto de vista, el cual en ningún momento y bajo ninguna circunstancia tendrá el carácter de coactivo; es decir, no generará decisiones obligatorias, sino tan solo decisiones desprovistas de fuerza obligatoria¹⁹², las cuales permitirán a la SCT establecer, de forma unilateral, las bases tarifarias.¹⁹³

Como se puede apreciar dicha disposición no solo otorga a la SCT una facultad de consulta y acción, sino también otorga a los usuarios afectados un recurso para que a través de la SCT se puedan revisar y, en su caso, corregir las bases tarifarias. Las bases tarifarias que expida la SCT en función a lo antes mencionado tan solo se mantendrán vigentes mientras subsistan las condiciones que las motivaron, y los concesionarios o permisionarios que se encuentren sujetos a tal regulación tendrán el derecho de solicitar a la CFC una opinión respecto a la subsistencia de tales condiciones.

Los concesionarios o permisionarios deberán dar publicidad de las tarifas a los usuarios del servicio público de transporte ferroviario, a través de su colocación en lugares visibles dentro de las terminales en las que se preste el servicio.¹⁹⁴

4.14 La requisa en la LRSF

La Requisa¹⁹⁵ tiene sus antecedentes en Roma, en el período de la República, en el que abundan las requisiciones militares con motivo de las conquistas de las legiones romanas. Es una figura de origen eminentemente europeo, que se

¹⁹¹ "Se considera que existe competencia efectiva cuando haya por lo menos dos presentadores de servicio ferroviario o dos modos de transporte en la misma ruta o por rutas alternativas, siempre y cuando puedan ser considerados como alternativa viable". *Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario*, Art. 47 Diario Oficial de la Federación de fecha 12 de mayo de 1995, p. 12.

¹⁹² Véase la fracción VI del artículo 24 de la LFCE.

¹⁹³ Véase el artículo 47 de la LRSF.

¹⁹⁴ Véase el artículo 46 de la LRSF.

¹⁹⁵ "Es la expropiación de bienes o el uso forzoso de muebles e inmuebles, e incluso la incorporación transitoria de personas en determinados servicios, dictada por la autoridad competente, para poder

originó en las necesidades de los ejércitos para su transporte y alojamiento, y en ciertos casos también en la necesidad de que los particulares presten ciertos servicios personales al Estado por causas de interés público o por amenazas graves al orden público y a la salud.

En México, la requisición fue constitucionalmente instituida hasta la carta magna de 1857, en la cual se contemplaba con un carácter meramente militar. Posteriormente, dicho concepto fue contemplado como una "garantía individual" en la Constitución Política de 1917, misma que se encuentra en vigor a la fecha.¹⁹⁶ Tanto en el derecho europeo como en el mexicano, se reconoció que la requisición debe traer aparejada una compensación indemnizatoria.¹⁹⁷

El concepto de Requisa ha evolucionado desde sus orígenes y ha sido adoptado en diversas legislaciones mexicanas, entre las cuales destacan las relativas a las vías generales de comunicación. La LVGC establece que en caso de la guerra internacional, de grave alteración del orden público, o cuando se tema algún peligro inminente para la paz interior del país o para la economía nacional, el Gobierno estará facultado para requisar las vías generales de comunicación, los medios de transporte, los bienes muebles e inmuebles que considere necesarios, el personal que estuviere al servicio de la vía, así como de dictar las medidas que estime necesarias para asegurar el éxito de las operaciones militares. La propia LVGC prevé el pago de una indemnización, salvo para el caso en que la requisición se realice por causa de una guerra internacional¹⁹⁸.

satisfacer o realizar algo que exige de inmediato la tranquilidad o el orden público y con fundamento en la legislación aplicable". *Diccionario Jurídico Mexicano*, 8ª ed. México, UNAM, 1995, p. 2808.

¹⁹⁶ Véase el decreto de reforma a la Constitución publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de febrero de 1983. Actualmente se contempla en el onceavo párrafo del artículo 16 de la Constitución.

¹⁹⁷ Véase Acosta Romero Miguel, Segundo Curso de Derecho Administrativo, 1ª ed. México, Porrúa, 1989, p.613.

¹⁹⁸ Véanse los artículos 112 y 113 de la LVGC.

La LRSF incorpora en su texto el concepto de "Requisa" como una acción interventora del Gobierno Federal, la cual tan solo opera en ciertas circunstancias y cuyo principal objetivo es la protección de un interés mayor que siempre beneficie a la Nación.

Asimismo, por ser el servicio ferroviario una actividad económica prioritaria, la LRSF ha incorporado la Requisa como un instrumento a través del cual el Gobierno Federal pueda, en determinados casos, imponer su rectoría con el objeto de proteger la seguridad y la soberanía de la Nación.¹⁹⁹

La LRSF dedica su Capítulo IX a la Requisa y establece que: *"En caso de desastre natural, de guerra, de grave alteración del orden público, o cuando se prevea algún peligro inminente para la seguridad nacional, la paz interior del país o para la economía, el Gobierno Federal podrá hacer la requisada de las vías generales de comunicación ferroviaria, de los equipos ferroviarios, los servicios auxiliares y demás bienes muebles e inmuebles y de disponer de todo ello como juzgue conveniente. El Gobierno Federal podrá igualmente utilizar el personal que estuviera al servicio de la vía requisada cuando lo considere necesario. La requisada se mantendrá mientras subsistan las condiciones que la motivaron.*

El Gobierno Federal, salvo en el caso de guerra internacional, indemnizará a los interesados, pagando los daños y perjuicios a su valor real. Si no hubiera acuerdo sobre el monto de la indemnización, los daños se fijan por peritos nombrados por ambas partes, y el caso de los perjuicios, se tomarán como base el promedio del ingreso neto en el año anterior a la requisada. Cada una de las partes cubrirá la mitad de los gastos que se originen por el peritaje.²⁰⁰

Como se puede apreciar, la disposición contenida en la LRSF claramente establece bajo qué circunstancias el Gobierno Federal puede ejercer la

¹⁹⁹ Véase el segundo párrafo del artículo 1° de la LRSF.

²⁰⁰ Véase el artículo 56 de la LRSF.

Requisa y la temporalidad en la que subsistirá, señalando claramente la forma en que se indemnizaran los daños²⁰¹ y perjuicios²⁰², para lo cual se establece que será a su valor real, el cual considero que es el valor en el comercio al momento del pago de la indemnización.

Como último comentario en relación con la Requisa quisiera señalar las diferencias fundamentales que existen entre ésta y la exportación:²⁰³ (i) la Requisa no acarrea la transferencia de la propiedad, sino tan solo el uso del bien; es decir, se requisa el goce y uso temporal de ellos; (ii) el objeto fundamental de la Requisa, generalmente, son bienes fungibles, a diferencia de la expropiación, donde por lo general se trata de bienes inmuebles, sin excluir la posibilidad de que se expropien otras clases de bienes; (iii) en muchos casos la autoridad que ordena la requisición es diferente, ya que al tratarse de un supuesto de guerra, tan solo podrá ser la Secretaría de Defensa o en su caso la de Marina la que podrá decretar la requisición correspondiente; (iv) la requisición en ciertos casos puede abarcar la prestación de servicios personales, no así la expropiación. Al respecto, y desde mi punto de vista, la requisición de servicios personales es anticonstitucional, toda vez que, en los términos de artículo 5º de la Constitución, los particulares únicamente se encuentran obligados a presentar los servicios de armas, jurados, cargos concejiles y elección popular, funciones electorales y censales²⁰⁴.

4.15 La verificación a concesionarios y permisionarios

La propia LRSF establece la obligación para la SCT de verificar el cumplimiento que los concesionarios y permisionarios le den a dicho ordenamiento legal.

²⁰¹ "Se entiende por daño la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falla de cumplimiento de una obligación". Véase el artículo 2108 del CC.

²⁰² "Se reputa perjuicio la privación de cualquier ganancia lícita que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación". Véase el artículo 2109 del CC.

²⁰³ Véase Acosta Romero Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrativo, 1ª ed. México, Porrúa, 1989. p. 614.

²⁰⁴ Véase el cuarto párrafo del artículo 5 de la Constitución.

Los verificadores de la SCT podrán llevar a cabo verificaciones a las instalaciones y equipos, así como a cualquier aspecto que LRSF o el título de concesión respectivo les imponga a los concesionarios, o en su caso, a los permisionarios. Asimismo, los concesionarios y permisionarios estarán obligados a proporcionar a los verificadores todas las facilidades necesarias para que se puedan llevar a cabo las verificaciones correspondientes en los términos de la LRSF.

A efecto de que la SCT pueda conocer la situación que guarda la operación y explotación de las vías generales de comunicación ferroviaria, la LRSF faculta a los verificadores para que éstos soliciten, a los concesionarios y permisionarios, los informes y datos necesarios que le permitan a la SCT conocer la situación actual de los servicios ferroviarios que se presten²⁰⁵.

La propia LRSF establece la posibilidad para que la SCT autorice directamente a las empresas concesionarias o permisionarias de servicios ferroviarios, que cuenten con los elementos técnicos necesarios y con el personal capacitado, para que realicen por sí la verificación físico-matemática de su equipo ferroviario.²⁰⁶

Las visitas de verificación se deberán practicar, en todo momento, de conformidad con el procedimiento establecido en la LFPA.²⁰⁷

4.16 Las sanciones en la LRSF

La propia LRSF establece las sanciones administrativas que la SCT puede imponer en contra de aquellos concesionarios, permisionarios o terceros que cometan infracciones en contra de lo dispuesto por la LRSF.²⁰⁸

²⁰⁵ Véase el artículo 57 de la LRSF.

²⁰⁶ Véase el artículo 58 de la LRSF.

²⁰⁷ Véase del artículo 62 al 69 de la LFPA.

²⁰⁸ Véase el artículo 59 de la LRSF.

Las sanciones que la LRSF señala en su Capítulo XI son: (i) multas entre los cien y los veinticinco mil salarios mínimos generales vigentes en el Distrito Federal al momento de cometerse la infracción respectiva²⁰⁹; (ii) desalojo de los infractores que invadan una vía general de comunicación ferroviaria; (iii) demolición de las obras que obstruyan las vías generales de comunicación ferroviaria; (iv) reparación de daños ocasionados de las vías generales de comunicación ferroviaria; y (v) aseguramiento de obras ejecutadas y de las instalaciones establecidas en contravención a los dispuesto por la LRSF. Las sanciones antes señaladas se aplican sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal²¹⁰ que resulte, ni de la revocación que proceda de la concesión o permiso en los términos de la LRSF.

Es importante señalar que la reincidencia en la comisión de las infracciones señaladas en la LRSF es susceptible de ser sancionada con multa equivalente de hasta el doble de la cuantía que originalmente se le aplicó al infractor.²¹¹

La imposición de las sanciones por parte de la SCT deberá, en todo momento, llevarse a cabo en los términos establecidos por la LFPA.²¹²

4.17 Terminación y revocación de concesiones y permisos otorgados al amparo de la LRSF.

La LRSF establece diversos supuestos de terminación y revocación respecto de las concesiones y permisos otorgados a su amparo, mismos que analizaremos a continuación:

²⁰⁹ "Salario mínimo es la cantidad menor que debe recibir en efectivo el trabajo por los servicios prestados en una jornada de trabajo. El salario mínimo deberá ser suficiente para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos". Véase el artículo 90 de la LFT.

²¹⁰ Véase el artículo 78 de la LFPA.

²¹¹ Véase el artículo 59 de la LRSF en relación con el artículo 71 de la LFPA.

²¹² Véase del artículo 70 al 80 de la LFPA.

4.17.1 Causales de terminación²¹³

- a. *Vencimiento del plazo establecido en la concesión o permiso o de las prórrogas que, en su caso, se hubieren otorgado*²¹⁴.

Generalmente las concesiones y los permisos se otorgan por un plazo determinado, el cual, por lo general, ampara un lapso largo de tiempo durante el cual el concesionario o permisionario, según sea el caso, disfruta de los derechos que derivan de estos actos. La LRSF establece a las concesiones un plazo de hasta de 50 años, prorrogables, en una o varias ocasiones, hasta por un plazo adicional que en total no exceda de los 50 años. Al término de este periodo, la concesión vence y uno de los efectos más significativos que produce el cumplimiento del plazo es la reversión de los bienes a que se hizo referencia con anterioridad.

En el caso de los permisos, la LRSF remite al Reglamento de LRSF la determinación del plazo, toda vez que éste atenderá al objeto específico para el cual se otorgue el Permiso.

- b. *Renuncia del titular*²¹⁵.

A pesar de que la LRSF establece esta causal de terminación mediante el cual el concesionario o permisionario, según sea el caso, renuncia expresamente a los derechos que la propia concesión o permiso le concede, considero importante señalar que desde mi punto de vista, no es una causal que deba operar en cualquier tiempo y circunstancia, toda vez que se puede causar un daño importante al Estado y al interés público.

²¹³ Véase el artículo 20 de la LRSF.

²¹⁴ Véase la fracción II, del artículo 11 de la LPPA.

²¹⁵ Véase la fracción V, del artículo 11 de la LPPA.

Sin lugar a duda habrá determinados supuestos en los que la SCT no acepte la renuncia presentada por el concesionario o permisionario respectivo, hasta en tanto no se asegure, por la importancia que representa, ya sea la transmisión de la empresa a terceros que presten el servicio público o exploten los bienes del Estado y que aseguren la continuidad normal de esas actividades o bien hasta que el propio Estado se haga cargo de ellas.

c. *Revocación.*²¹⁶

La propia LRSF establece expresamente diversas causales de revocación para las concesiones y permisos, mismas que se analizarán más adelante.

d. *Rescate.*

Para la doctrina, el rescate es un principio aplicable a las concesiones de explotación de bienes del Estado. El rescate, sin lugar a duda, es un acto administrativo mediante el cual la autoridad administrativa competente recupera los bienes que había concedido previamente por causas de utilidad pública.²¹⁷

Ante un supuesto de rescate, el Estado se vería obligado a indemnizar al concesionario o permisionario, según sea el caso, por las inversiones que hubiera efectuado y por la privación que se le hace del plazo de explotación.

²¹⁶ Véase el artículo 21 de la LRSF, así como la fracción VI, del artículo 11 de la LFPA.

²¹⁷ "Solamente hay utilidad pública cuando en provecho común se sustituye la colectividad, llámese Municipio, Estado o Nación, en el goce de la cosa. No existe cuando se priva a una persona de lo que legítimamente le pertenece, para beneficiar a un particular, sea individuo, sociedad o corporación, pero siempre particular". *Suprema Corte de Justicia de la Nación, Jurisprudencia 5-6* (Quinta Época), Volumen Segunda Sala, Tercera Parte. Apéndice 1917 - 1975; anterior Apéndice 1917 - 1965, p. 904. Asimismo, véase el artículo 1º de la Ley de Expropiación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de noviembre de 1936.

A este acto de poder público se le ha denominado rescate porque en realidad los bienes nunca salieron del dominio de Estado, tan sólo se permitió el uso temporal de ellos al concesionario o permisionario, a diferencia de otros actos de poder público como la expropiación, en donde en realidad se desposee legalmente al propietario del bien por motivos de utilidad pública. El rescate debe ser debidamente fundado y motivado por la autoridad competente para ejecutarlo.

e. *Desaparición del objeto de la concesión o permiso.*

En realidad esta causa de terminación no merece mayor comentario, ya que se da en los supuestos en los que el servicio público se haga imposible por cualquier razón, o cuando se agotan los bienes del Estado otorgados en concesión o permiso.

f. *Liquidación o quiebra de la concesionaria o permisionaria.*

La liquidación del concesionario o permisionario, según sea el caso, se da una vez que la sociedad de que se trate se disuelva en los términos previstos en la Ley General de Sociedades Mercantiles ("LGSM").²¹⁸ Las sociedades aún después de disueltas conservan su personalidad jurídica,²¹⁹ la cual termina completamente una vez que se liquide.²²⁰ Las sociedades mercantiles se disuelven por: (i) la expiración del término fijado en el contrato social; (ii) la imposibilidad de seguir realizando el objeto principal de la sociedad o por quedar éste consumado; (iii) acuerdo de los socios; (iv) que el

²¹⁸ Publicidad en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de agosto de 1934 y reformada por última vez por decreto publicado el 11 de junio de 1992.

²¹⁹ "Cualidad de la persona por virtud de la cual se le considera centro de imputación de normas jurídicas o sujeto de derechos y obligaciones", *Diccionario Jurídico Mexicano* 8ª ed. México, UNAM, 1995, p. 2-400.

²²⁰ Véase el artículo 244 de la LGSM.

número de accionistas llegue a ser inferior al mínimo que la LGSM establece; y (v) la pérdida de las dos terceras partes del capital social.²²¹ Una vez disuelta la sociedad se pondrá en liquidación. La liquidación tiene como finalidad concluir las operaciones pendientes al momento de la disolución, realizar el inventario del activo social, pagar el pasivo de la sociedad y distribuir el remanente entre los socios en la proporción que les corresponda, de acuerdo con lo convenido en los estatutos o en lo dispuesto por la LGSM.²²²

La quiebra del concesionario o permisionario, según sea el caso, se da cuando la sociedad cesa en el pago de sus obligaciones. La Ley de Concursos Mercantiles ("LCM"),²²³ establece que para que opere la quiebra se deben cumplir los siguientes presupuestos: (i) tener la calidad de comerciante²²⁴, (ii) que exista una cesación real en el pago de obligaciones corrientes; y (iii) que exista una declaración judicial.²²⁵

La quiebra tiene por objeto la liquidación del patrimonio del deudor, para distribuirlo entre los acreedores legítimos en la proporción que les corresponda, y la rehabilitación del quebrado, en los casos que proceda.²²⁶

La quiebra del concesionario que presta un servicio público de gran trascendencia para la colectividad trae consecuencias económicas y sociales muy graves, por lo cual el estado deberá en todo momento asegurar la continuidad en la prestación del servicio

²²¹ Véase el artículo 229 de la LGSM.

²²² Véase Mantilla Molina Roberto, *Derecho Mercantil, Introducción y Conceptos Fundamentales. Sociedades*, 1ª ed. México, Porrúa, 1992, p. 460.

²²³ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de abril de 1943.

²²⁴ Véase el artículo 3 del Código de Comercio ("C de C"), Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* los días del 7 al 13 de octubre de 1889. Modificado por última vez por decreto publicado el 22 de julio de 1993.

²²⁵ Véase Dávalos Lejía Carlos Felipe, *Quiebra y Suspensión de Pagos*, 2ª ed. México, Harla, 1991, p. 10.

²²⁶ Véase en los artículos 380 y 393 de la LQSP.

público de que se trata; así tenemos, por ejemplo, el caso reciente de la quiebra de la Ruta 100.

Es importante señalar que la terminación de la concesión o permiso, según sea el caso, no extingue las obligaciones contraídas por el titular de la misma durante su vigencia.

4.17.2 Causales de revocación ²²⁷

Como mencioné anteriormente, la LRSF establece, además de las causas de terminación antes señaladas, algunas causales de revocación respecto de las concesiones y permisos otorgados a su amparo.

La práctica administrativa en México se ha orientado a considerar como causa de revocación de las concesiones y de los permisos, la falta de cumplimiento por parte del concesionario o permisionario, según sea el caso, a las obligaciones que le impone el régimen jurídico de la concesión o del permiso.

Hablar de *revocación* en materia de concesiones y permisos resulta más preciso y técnico que el hablar de *rescisión*, ²²⁸ toda vez que un acto administrativo no puede ser rescindido, sino más bien revocado por la autoridad que lo otorgó, siempre bajo los supuestos de incumplimiento que prevén las leyes, los reglamentos y la propia concesión o permiso.

La LRSF establece diversos supuestos de incumplimiento que operan como causales de revocación para las concesiones y permisos otorgados a su amparo, mismas que se describen a continuación: ²²⁹

²²⁷ Véase en el artículo 21 de la LRSF.

²²⁸ "La rescisión es la facultad que tiene una de las partes en un contrato o convenio para darlo por terminado si la otra parte incurre en el incumplimiento de sus obligaciones". Acosta Romero Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*; Primer Curso; 7ª ed. México, Porrúa, 1986, p. 600.

²²⁹ Véase en el artículo 21 de la LRSF.

- a. Por no ejercer los derechos conferidos en la concesión o permiso otorgado, durante un periodo mayor de 180 días naturales, contados a partir de la fecha de su otorgamiento.
- b. Por interrumpir la operación de la vía férrea o la prestación del servicio público de transporte ferroviario, total o parcialmente, sin causa justificada ante la SCT.
- c. Por ejecutar u omitir actos que impidan o tiendan a impedir la actuación de otros concesionarios o permisionarios que tengan derecho a ello.
- d. Por incumplir con el pago de las indemnizaciones por daños que se originen en la prestación de los servicios.
- e. Por aplicar tarifas superiores a las registradas o, en su caso, a las autorizadas.
- f. Si el concesionario o permisionario cambia de nacionalidad.
- g. Por ceder, gravar o transferir las concesiones o permisos, los derechos en ellos conferidos o los bienes afectos a los mismos, en contravención de lo dispuesto por la LRSF.
- h. Por no otorgar o mantener en vigor las garantías de cumplimiento respecto a las concesiones o permisos, o las pólizas de seguros sobre daños a los pasajeros y a terceros en sus personas o bienes, a la carga y a las construcciones, instalaciones, equipo tractivo y al equipo de arrastre, que en su caso la SCT o cualquier disposición legal aplicable, les obligue otorgar y mantener.

- i. En general, incumplir cualquiera de las obligaciones o condiciones establecidas en la LRSF, en el título de concesión o permiso respectivo y en el Reglamento de la LRSF que en un futuro se expida.

Como podemos apreciar en este último apartado caen todos los supuestos de incumplimientos que se pueden dar por parte de los concesionarios o permisionarios, con lo cual la SCT puede revocar las concesiones y permisos por supuestos de incumplimiento no expresamente señalados en la LRSF.

El efecto de la revocación por incumplimiento, además de extinguir la concesión, es el de fincar las responsabilidades administrativas a cargo del concesionario o permisionario, las cuales por lo general se hacen efectivas a través de la ejecución de las garantías que éste hubiera otorgado en cumplimiento de los términos de la concesión o permiso correspondiente.

La SCT procederá de inmediato a la revocación de las concesiones y permisos si se da alguno de los supuestos establecidos en los incisos a. f. y g. anteriores.

Cuando se dé alguno de los supuestos contenidos en los incisos b. y e. anteriores, la SCT tan sólo podrá proceder a la revocación de la concesión o permiso correspondiente, cuando previamente hubiese sancionado al concesionario o permisionario respectivo, por lo menos en tres ocasiones, por las mismas causas que las previstas en dichas fracciones.

Para los supuestos previstos en los incisos c, d, h, e, i anteriores, aplicará la revocación en caso de reincidencia en cinco ocasiones antes de que la SCT puede proceder.

Cuando la SCT proceda a revocar una concesión o permiso se imposibilitará al titular de la misma para obtener, directa o indirectamente, otra concesión o

permiso otorgado al amparo de la LRSF, por un plazo de cinco años, contados a partir de la fecha en que hubiere quedado firme la resolución respectiva. Vale la pena mencionar que para poder revocar la concesión o el permiso, la SCT deberá seguir un procedimiento administrativo en los términos de lo previsto en el Título Tercero, Capítulo Primero de la LFPA.²³⁰ Dicho procedimiento administrativo se desarrollará con arreglo al principio de la legalidad²³¹; es decir, para que opere la revocación, el titular de la concesión o permiso respectivo deberá ser oído y vencido en el procedimiento administrativo.

4.18 Régimen transitorio

De conformidad con lo dispuesto por el artículo primero transitorio de la LRSF, ésta entró en vigor el 13 de mayo de 1995.

Los artículos transitorios de la LRSF establecen que FNM continuará administrando y operando los ferrocarriles mexicanos al amparo de su ley orgánica²³², hasta en tanto la SCT, de conformidad con lo previsto en la LRSF, otorgue concesiones y permisos a terceras personas respecto de las vías férreas, el servicio público de transporte ferroviario y los servicios auxiliares que opera dicho organismo.

FNM deberá ajustarse, en la medida de lo posible, a lo dispuesto por la LRSF en lo relativo a la construcción, operación, explotación, conservación y mantenimiento de las vías férreas, la prestación del servicio público de transporte ferroviario y los servicios auxiliares²³³.

Asimismo, el régimen transitorio de la LRSF establece que los titulares de contratos celebrados con FNM para la prestación del servicio de talleres de

²³⁰ Véase la LFPA a partir de su artículo 12.

²³¹ Véase en el artículo 13 de la LFPA, así como el artículo 14 de la Constitución.

²³² Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de enero de 1985.

²³³ Véase el artículo 4º transitorio de la LRSF.

mantenimiento de equipo ferroviario y de terminales de carga, podrán continuar desempeñando sus actividades en los términos y condiciones pactados²³⁴.

²³⁴ Véase el artículo 6° transitorio de la LRSF.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

1. El Análisis histórico del presente trabajo nos indica que el ferrocarril como medio de transporte representa un elemento importante en la evolución de los pueblos, ya que forma parte integrante de la vida de una Nación, tanto en lo económico como en lo político y social.
2. Una nación con un sistema de transporte ferroviario competitivo es una nación económicamente fuerte.
3. Podemos indicar como punto de partida del nuevo sistema ferroviario en nuestro país el año de 1998, fecha en la que se consolidó la red ferroviaria nacional integrada por Ferrocarril Mexicano S.A. de C.V., Transportación Ferroviaria Mexicana S.A. de C.V. Ferrocarril del Sureste S.A. de C.V. y la Terminal Ferroviaria del Valle de México.
4. A pesar de que los ferrocarriles ya no constituyen un área estratégica, el Gobierno Federal deberá ejercer una total rectoría para su desarrollo, protegiendo en todo momento la seguridad y soberanía de la nación.
5. La incursión del capital extranjero en el ramo ferroviario, permite a los concesionarios del servicio mantener un nivel internacional estándar en la prestación del servicio público de transporte ferroviario.
6. La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras deberá mantener un control sumamente estricto en la participación de inversionistas extranjeros en los capitales accionarios de las sociedades concesionarias, con el fin de salvaguardar nuestra Soberanía.

7. La Secretaría de Comunicaciones y Transportes debe resolver de inmediato la problemática que a la fecha se ha generado por el cobro de tarifas, en el transporte que se genera entre los concesionarios del servicio.
8. La construcción de nuevas rutas y la reconstrucción de las ya existentes, representa uno de los objetivos más importantes de la reestructuración del sistema ferroviario, permitiendo la integración de una red nacional que comunique entidades, municipios y poblaciones.
9. El Gobierno Federal debe unificar los criterios bajo los cuales se debe prestar el servicio de transporte ferroviario así como de crear los programas que aseguren la conservación y el mantenimiento de las obras y de las vías existentes.
10. La tarea más difícil y de mayor relevancia de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes será la negociación de los derechos de paso y de arrastre con los concesionarios (convenios de interconexión) que hasta la fecha y a casi 4 años de operación no han logrado un acuerdo que satisfaga las necesidades de las partes involucradas.
11. Es indispensable que el Gobierno Federal deje de participar en la tenencia accionaria del ferrocarril del Noreste (Transportación Ferroviaria Mexicana), ya que hasta la fecha se ha convertido en juez y parte en las negociaciones celebradas.
12. La Comisión Federal de Competencia tendrá una responsabilidad vital en el aseguramiento de las prácticas económicas que se desarrollen por la prestación del servicio ferroviario, debiendo sancionar aquellas que de acuerdo con la legislación de la materia, representen prácticas monopólicas.

- 13. El Gobierno Federal y los concesionarios deben atender las necesidades sociales que imperan en nuestro país, aunque lo anterior no repercuta en un beneficio económico ya que son quizá los únicos medios para fomentar y promover la integración de comunidades aisladas a la vida económica, política, social y cultural del resto de los mexicanos.

- 14. La nueva regulación en materia ferroviaria y la red ferroviaria al amparo de la concesión, nos permite pensar en un sistema de transporte que en poco tiempo llegará a los estándares de seguridad, competitividad, eficacia, dinamismo y rentabilidad, que permita a los mexicanos nuevas oportunidades de interrelación tanto en el interior como en el exterior de nuestro País.

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA

1. **ACOSTA ROMERO, Miguel**, "Teoría General del Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, Séptima Edición, México, Distrito Federal, 1986.
2. **ACOSTA ROMERO, Miguel**, "Segundo Curso de Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, Cuarta Edición, México, Distrito Federal, 1989.
3. **CABRERA GUERRERO HÉCTOR**, "Estructura Económica y Política de la Historia de México" Editorial Guajardo 2001 SA. Segunda Edición. México Distrito Federal.
4. **CANTÚ ALEJANDRO**, "Apertura a la Inversión en el Sistema Ferroviario Mexicano" Tesis volumen 21996, p.1 Universidad Iberoamericana, México Distrito Federal, 1996.
5. **COSÍO VILLEGAS DANIEL**, "Historia Moderna de México". El porfirato: Vida Económica, Editorial Hermes. México. 4ª Edición, 1985.
6. **COATSWORTH, JOHN H**, "El Impacto Económico de los Ferrocarriles en el Porfirato. Crecimiento contra desarrollo", México 1ª Edición.
7. **DÁVALOS LEJÍA CARLOS FELIPE**, "Quiebra y Suspensión de Pagos", 2ª ed. México, 1991.
8. **DIEZ MARÍA MANUEL**, "Manual de Derecho Administrativo"; Tomo II; 3ª Edición, Buenos Aires, Argentina, Plus Ultra, 1981.
9. **ERA Y KINTZ FICKER SANDRA**, "El Ferrocarril Central Mexicano (1880-1907)", El Colegio de México, México, 1995.
10. **FRAGA GABINO**, "Derecho Administrativo", 27ª Edición, México, Porrúa, 1988.
11. **FERROCARRILES NACIONALES DE MÉXICO**, "Curso sobre Conservación de la Vía", Instituto de Capacitación Ferrocarrilera de los Ferrocarriles Nacionales de México, 1972.
12. **FERROCARRILES NACIONALES DE MÉXICO**, "El Ferrocarril Central Mexicano, en Historia de las Grandes Empresas en México 1850-1930", Universidad Autónoma de Nuevo León y Fondo de Cultura Económica, México, 1997.
13. **FERROCARRILES NACIONALES DE MÉXICO**, "Exposición de motivos de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario", publicada por la Gerencia de Comunicación Social, México, 1995.

14. FERROCARRILES NACIONALES DE MÉXICO, "Ferrocarril del Sureste La Terminal Ferroviaria de Veracruz", Primera Edición Noviembre de 1996.
15. FERROCARRILES NACIONALES DE MÉXICO, "Informe de Labores 1989-1994", México 1995.
16. FERROCARRILES NACIONALES DE MÉXICO, "Instituto de Capacitación Ferrocarrilera de los Ferrocarriles Nacionales de México", México 1972.
17. FERROCARRILES NACIONALES DE MÉXICO, "Los Ferrocarriles Mexicanos en el Arte y la Historia". Ferrocarriles Nacionales de México, 1944.
18. FERROCARRILES NACIONALES DE MÉXICO Y LA SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES, "Alianza para la Recuperación Económica, Investment Opportunities in the Mexican Railroad System", México, 1995.
19. GALINDO GARFIAS IGNACIO, "Derecho Civil; Parte General, Personas y Familia". 11ª. Edición. México, Porrúa, 1991.
20. GARCÍA MAYNEZ EDUARDO, "Introducción al Estudio del Derecho", 20ª. Edición, México, Porrúa, 1977.
21. GARRIDO FALLA FERNANDO, "Tratado de Derecho Administrativo" 14ª Edición. Madrid, España, 1958.
22. GUTIÉRREZ NÁJERA MANUEL, "De México a Guanajuato, La Libertad", 1882.
23. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS UNAM, "Diccionario Jurídico Mexicano" Editorial Porrúa, 8ª Edición. 1995.
24. LEÓN MARTHA ELENA, "Caminos de Hierro". Ferrocarriles Nacionales de México, Primera edición, México Distrito Federal, 1996.
25. LAUBADERA ANDRE, "Traité Elémentarie de Droit Administratif", 3ª de París, Francia, 1963.
26. MANTILLA MOLINA ROBERTO, "Derecho Mercantil, Introducción y Conceptos Fundamentales. Sociedades", 1ª Edición, México, Porrúa, 1992.
27. MACEDO PABLO, "La Evolución Mercantil. Comunicaciones y Obras Públicas. La Hacienda Pública. Tres monografías que dan idea de una parte de la evolución económica de México", J. Balleca y Cía. Editores, México, 1905.

28. **NACIONAL FINANCIERA** "El Mercado de Valores", México, Distrito Federal, 1998.
29. **ORTIZ HERNÁN SERGIO**, "Los Ferrocarriles de México. Una Visión Social y Económica", Tomo I, Ferrocarriles Nacionales de México, 1987.
30. **SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO**, "Plan Nacional de Desarrollo (1989-1994)"
31. **SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO**, "Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000)"
32. **SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO**, "Plan Nacional de Desarrollo (2001-2006)"
33. **SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES**, "Anteproyecto de Reglamento del Servicio Ferroviario".
34. **SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES**, "Lineamientos Generales para la Apertura a la Inversión en el Sistema Ferroviario Mexicano".
35. **RUIZ OLMEDO SERGIO A.**, "FERROMEX y la Modernización del Servicio Ferroviario" México Distrito Federal, 1998.
36. **SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES**, "Ferrocarriles Nacionales de México y la Alianza para la Recuperación Económica", México, Distrito Federal, 1995
37. **SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES**, "Lineamientos Generales para la Apertura a la Inversión en el Sistema Ferroviario Mexicano", México, Distrito Federal, 1994.
38. **SOLÍS LEOPOLDO**; "La realidad económica mexicana" (Retrovisión y Perspectivas) Editorial Siglo Veintiuno editores México, 12ª Edición, México Distrito Federal.
39. **UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN Y FONDO DE CULTURA ECONÓMICA** "El Ferrocarril Central Mexicano, en Historia de las Grandes Empresas en México 1850-1930", México, 1997.
40. **URÍAS BEATRIZ DEL PALACIO JAIME**, "Los Ferrocarriles de México, 1837-1987", Ferrocarriles Nacionales de México, 1ª ED., México 1987.

41. **YANES RIZO EMA** "Ferrocarriles Nacionales de México, Museo Nacional de los Ferrocarriles", Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Instituto Nacional de Antropología e Historia, Primera Edición 1994.
42. **ZARCO FRANCISCO**, "Historia del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856 y 1857", Tomo V, 1901.

LEGISLOGRAFÍA

LEGISLOGRAFÍA

1. Leyes
 - 1.1. Código Civil Federal.
 - 1.2. Código de Comercio.
 - 1.3. Código Fiscal de la Federación.
 - 1.4. Código Federal de Procedimientos Civiles.
 - 1.5. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
 - 1.6. Ley de Expropiación.
 - 1.7. Ley Federal de Competencia Económica.
 - 1.8. Ley Federal de Entidades Paraestatales.
 - 1.9. Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
 - 1.10. Ley Federal del Trabajo.
 - 1.11. Ley General de Bienes Nacionales.
 - 1.12. Ley General de Sociedades Mercantiles.
 - 1.13. Ley de Inversión Extranjera.
 - 1.14. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
 - 1.15. Ley Orgánica de Ferrocarriles Nacionales de México.
 - 1.16. Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.
 - 1.17. Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario.
 - 1.18. Ley de Vías Generales de Comunicación.

2. **Reglamentos**

- 2.1. **Reglamento de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario.**
- 2.2. **Reglamento interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.**
- 2.3. **Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.**
- 2.4. **Reglamento de la Ley de Inversiones Extranjeras.**