

878509

14

**UNIVERSIDAD NUEVO MUNDO**

**ESCUELA DE DERECHO**

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

MARCO JURIDICO EN EL SISTEMA FERROVIARIO

ACTUAL

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

**LICENCIADO EN DERECHO**

PRESENTA:

**ANTONIO SEGURA ORTEGA**

México, D.F.

280416

2000



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

# I N D I C E

## INTRODUCCION

## CAPITULO I

### **ANTECEDENTES HISTORICOS DEL SISTEMA FERROVIARIO EN MEXICO.**

1.1. Orígenes del Ferrocarril Mexicano	4
1.2. Desarrollo	6
1.3. Marco Jurídico en los orígenes del Ferrocarril	13

## CAPITULO II

### **FERROCARRILES NACIONALES DE MEXICO.**

2.1. Orígenes de Ferrocarriles Nacionales de México	15
2.2. Programas de modernización	20
2.2.1. Propósitos de modernización	21
2.2.2. Políticas de modernización	23
2.2.3. Creación de la Administración Nacional Obrera de los Ferrocarriles	24
2.3. Transporte de pasajeros y transporte de carga	24
2.4. Marco Jurídico a partir de 1908	25

### CAPITULO III

#### **APERTURA A LA INVERSION PRIVADA AL SISTEMA FERROVIARIO MEXICANO.**

3.1. Situación actual del Sistema Ferroviario	27
3.2. Apertura a la inversión en el Sistema Ferroviario Mexicano	28
3.3. Lineamientos generales para la apertura a la inversión en el Sistema Ferroviario Mexicano	30

### CAPITULO IV

#### **LA TEORIA DE LA CONCESION.**

4.1. Teoría General de la Concesión	56
4.2. Evolución Histórica	57
4.3. Concepto de Concesión	57
4.4. Naturaleza Jurídica de la Concesión	58
4.5. El Régimen Jurídico Positivo	59
4.6. Principios que rigen la Concesión	60
4.7. Derechos del Concesionario	60
4.8. Propiedad de los bienes afectados a la explotación de la Concesión	61
4.9. Obligaciones del Concesionario	62
4.10. El Título de la Concesión	62
4.11. Extinción de la Concesión	63

## CAPITULO V

### **MARCO JURIDICO ACTUAL DEL SISTEMA FERROVIARIO MEXICANO**

5.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	64
5.2. Reforma al Artículo 28 Constitucional	65
5.3. Ley General de Bienes Nacionales	68
5.4. Ley de Vías Generales de Comunicación	69
5.5. Ley Reglamentaria del Sistema Ferroviario	71
5.6. Concesiones otorgadas por el Gobierno Federal por conducto de la Secretaria de Comunicaciones y Transportes a los diversos integrantes del Sistema Ferroviario Mexicano.	74
CONCLUSIONES	76
BIBLIOGRAFIA	80

## INTRODUCCION

El ferrocarril fue uno de los grandes inventos del siglo XIX. Los ferrocarriles y ferrocarrileros mexicanos son herederos de historia y tradición, ya que desde mediados del siglo XIX, especialmente en la Revolución Mexicana y en las décadas subsecuentes, los ferrocarriles han sido importante palanca de desarrollo, y han apoyado la integración territorial y cultural de México.

En la actualidad y frente al avance de la nueva tecnología en comunicaciones y transportes, por ejemplo Internet, aviones como el concorde, trenes bala, etc., parecería que Ferrocarriles Mexicanos se quedó en la época de oro del cine Mexicano.

Para comprender lo anterior, basta con conocer que en 1995 se contaba con 20,700 kilómetros de vía principal; 46,000 trabajadores; 1,400 locomotoras y 35,000 carros. Durante todo ese año se transportaron 52.5 millones de toneladas de carga y 6.7 millones de pasajeros, un poco más de lo que transporta el metro de la Ciudad de México diariamente.

La experiencia en otros países muestra que un ferrocarril bien administrado y vinculado con el mercado, es el modo de transporte terrestre de menor costo, en relación con otros modos similares de transporte, el ferrocarril es de tres a cuatro veces más eficiente en cuanto al consumo de energía, su infraestructura

y equipo son de mayor capacidad, tiene una vida útil más prolongada y alto potencial de crecimiento en términos de la capacidad utilizada, puede operar con un sistema integrado de decisiones que favorece las economías de escala; su competitividad es más alta para largas distancias y cargas masivas, además, es el medio de transporte que menos daño ambiental genera, por lo tanto su impacto en el desarrollo regional es innegable.

De igual forma este sistema de transporte cuenta con un valor económico potencial muy importante, que sólo se concretará en la medida en que puedan realizarse elevadas inversiones que lo hagan más confiable y se eleve la calidad en el transporte de mercancías.

Cabe mencionar que el Estado no pudo hacerse cargo plenamente de la modernización del sector dada la imposibilidad de distraer recursos del gasto social para ser destinados a la inversión ferroviaria, mientras que la iniciativa privada se encontraba limitada jurídicamente para hacerlo. Siendo así el Estado no contaba con los recursos para mantener los subsidios, ni disponía de los cuantiosos montos de capital necesarios para desarrollar el enorme potencial de los ferrocarriles.

De cualquier forma el cambio de régimen constitucional propuesto no significó eliminar responsabilidades del Estado frente a las comunidades que dependían del ferrocarril, entendiendo por éstas aquellas que se integran en el sector privado.

Así pues, para motivar la inversión privada se requirió un marco regulatorio transparente que promoviera y diera certeza a la inversión, asegurara su permanencia en el sector, permitiendo su real modernización y diera respuesta a los esfuerzos de la población para alcanzar más altos niveles de competitividad y desarrollo.

Por medio de este trabajo se demostrará que la legislación vigente en la materia otorga seguridad y certeza jurídica a los inversionistas en este ramo, asimismo, que en dicha legislación existen algunas lagunas jurídicas.

## CAPITULO I

### ANTECEDENTES HISTORICOS DEL SISTEMA FERROVIARIO EN MEXICO

#### 1.1. Origen del Ferrocarril Mexicano.

En Inglaterra, durante el siglo XVIII tuvo lugar una verdadera revolución económica y social producida por los adelantos tecnológicos de la Revolución Industrial.

Las nuevas necesidades de la industria y el comercio, al igual que los cambios en las costumbres, fueron los lineamientos para revolucionar el sistema de comunicaciones mediante el ferrocarril, mismo que se convirtió en una de las innovaciones más representativas de la época industrial y satisfizo una demanda creciente de servicios de transporte de materias primas e insumos.

El ferrocarril cambió en forma radical la vida de aquella época, podía transportar grandes volúmenes de carga y pasajeros sin importar las condiciones climatológicas a un bajo costo de operación una vez que la infraestructura básica había sido instalada, y en un tiempo más reducido que el de cualquier otro vehículo existente en ese momento, ya que la máquina se deslizaba sin resistencia sobre los rieles de hierro. Con el ferrocarril se

eliminaron los obstáculos tradicionales que impedían el desarrollo de la industria y el comercio.

Estados Unidos también experimentó grandes transformaciones económicas y sociales entre 1830 y 1860, ya que comenzaron a importar los inventos que estaban revolucionando a la economía británica.

En México, los liberales a partir de la Independencia, tomaron consciencia de la necesidad de una verdadera integración económica y política de la nueva Nación y se dieron a la tarea de instalar una red ferroviaria que unificaría regiones y provincias alejadas.

En 1837, el Gobierno de la República otorgó la primera concesión para construir un ferrocarril, que debería unir a la Ciudad de México con el Puerto de Veracruz.

En 1873, el primer ferrocarril recorrió el tramo comprendido entre las dos ciudades, se trató del cumplimiento de un largo sueño cuyo fundamento era el progreso material de la Nación, y después de que se otorgara la primera concesión para la construcción de esta línea transcurrieron casi cuatro décadas para que las vías, de casi 423 kilómetros unieran ambas ciudades.

La llegada de los ferrocarriles a México no sólo significó el arribo de un transporte moderno, una tecnología sofisticada y el ingreso de un país agrícola y socialmente desintegrado a los escenarios del comercio y la competencia internacionales. “También llegaron con ellos nuevas formas de organización laboral y social, el intercambio de influencias culturales internas y con el exterior, así como la toma de consciencia por parte de los mexicanos del siglo XIX de la magnitud del territorio, sus recursos y las posibilidades de desarrollo económico y social.”<sup>1</sup>

Aunque cabe mencionar, que en un primer momento el ferrocarril mexicano no pudo satisfacer, con su limitada infraestructura, la creciente demanda de servicios de transporte del país.

## 1.2. Desarrollo.

Actualmente los más de 24,000 kilómetros de red ferroviaria nacional tocan la mayor parte de las regiones de importancia económica de México, uniendo al país al norte con los Estados Unidos, al sur con Guatemala y de este a oeste al Golfo de México con el Océano Pacífico, este ha sido el resultado de un largo proceso de construcción ferroviaria, basado en una gran diversidad de concesiones y formas jurídicas de propiedad.

---

<sup>1</sup> BARCENA MARIANO, Los ferrocarriles Mexicanos. México, 1972. Pág. 34

La primera línea ferroviaria en México fue la del Ferrocarril Mexicano, de capital inglés, de la Ciudad de México a Veracruz, vía Orizaba, con un ramal de Apizaco a Puebla. Fue inaugurada por Sebastián Lerdo de Tejada en 1873, al finalizar 1876, la extensión de las líneas férreas era de 679.8 kilómetros.

“La memoria colectiva siempre evoca una feliz unión entre el porfirismo y el ferrocarril. El antiguo régimen dejó una formidable red ferroviaria y la idea de progreso y modernidad.”<sup>2</sup>

El proyecto nacional en turno estableció la prioridad del enlace económico con el mercado norteamericano considerándolo como el destino más urgente y deseable en los contextos que planteaba la modernidad económica.

En este período se otorgaron importantes concesiones a compañías extranjeras del ramo que incorporaron aquellos elementos constructivos e instrumentos financieros, así como los sistemas de operación técnica que conocían y operaban ampliamente.

Bajo concesión a los estados se construyeron las líneas de Celaya-León, Ometusco-Tulancingo, Zacatécas-Guadalupe, Alvarado-Veracruz, Puebla-Izúcar de Matamoros y Mérida-Peto. Bajo concesión a particulares mexicanos destacan las líneas del Ferrocarril de Hidalgo y las líneas de Yucatán. Por

administración directa del Estado, el Ferrocarril Nacional Esperanza-Tehuacán, el Ferrocarril Nacional Puebla-San Martín Texmelucan, y el Ferrocarril Nacional de Tehuantepec. Más tarde, la mayoría de estas líneas formarían parte de los grandes ferrocarriles de capital extranjero o se unirían a los Ferrocarriles Nacionales de México en un periodo posterior.

En 1880 se otorgaron tres importantes concesiones ferroviarias a inversionistas norteamericanos, con toda clase de facilidades para la construcción e importación de material y equipo rodante que dieron origen al Ferrocarril Central, al Ferrocarril Nacional y al Ferrocarril Internacional. Al concluir el primer período de Gobierno de Porfirio Díaz, en 1880, la red de vías férreas de jurisdicción federal contaba con 1073.5 kilómetros de vías.

Después, durante los cuatro años de Gobierno de Manuel González, se agregaron a la red 4,658 km. El Nacional concluyó su tramo hasta Nuevo Laredo en 1884 y el Nacional avanzó en sus tramos del norte al centro y viceversa. En ese año la red contaba con 5,731 Km. de vía.

La permanencia en el poder de Porfirio Díaz de 1884 a 1910 consolidó la expansión ferroviaria y las facilidades de la inversión extranjera. En 1890 se construyeron 9,544 Km. de vía; 13,615 en 1900 y 19,280 km. en 1910. Los principales ferrocarriles eran los siguientes:

---

<sup>2</sup> BARCENA MARIANO, Op. Cit., Pág. 39

- Ferrocarril Central, de capital norteamericano. Concesión otorgada a la compañía bostoniana Achson, Topeka, Santa Fe. Línea entre la Ciudad de México y Ciudad Juárez, inaugurada en 1884 con un ramal al Pacífico por Guadalajara y otro al puerto de Tampico por San Luis Potosí. El primer ramal se inauguró en 1888 y el segundo en 1890.
  
- Ferrocarril Nacional, de capital norteamericano, de la Ciudad de México a Nuevo Laredo. Inaugurada su troncal en 1888, posteriormente con la compra del Ferrocarril Mexicano del Sur, se extendió hasta Apatzingán y por el norte se vinculó con Matamoros, quedó concluido en su totalidad en 1898.
  
- Ferrocarril Internacional, de capital norteamericano. Línea de Piedras Negras a Durango, a donde llegó en 1892, en 1902 tendió un ramal a Tepehuanes.
  
- Ferrocarril Interoceánico de capital inglés. Línea de la Ciudad de México a Veracruz, vía Jalapa. Con un ramal a Izúcar de Matamoros y Puente de Ixtla.
  
- Ferrocarril Mexicano del Sur, concesionado a nacionales, finalmente fue construido con capital inglés. Línea que va de la Ciudad de Puebla a

Oaxaca, pasando por Tehuacán. Fue inaugurada en 1892, en 1899 compró el ramal de Tehuacán a Esperanza del Ferrocarril Mexicano.

- Ferrocarril de Occidente, de capital inglés. Línea del Puerto de Altata a Culiacán en el estado de Sinaloa.
  
- Ferrocarril Kansas City, México y Oriente, de capital norteamericano. Derechos comprados a Alberto K. Owen en 1899. Línea de Topolobampo a Kansas City que sólo logró consolidar el trayecto de Ojinaga a Topolobampo, con la construcción por la entonces Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas del Ferrocarril Chihuahua Pacifico de 1940 a 1961.
  
- Ferrocarril Nacional de Tehuantepec del puerto de Salina Cruz en el Océano Pacifico a Puerto México. Inicialmente de capital estatal, en 1894 se responsabiliza de su construcción la firma inglesa Stanhope, Hampson y Crothell, con malos resultados. En 1889 se encarga de su reconstrucción la Pearson and Son Ltd. Esta misma compañía se asocia en 1902 con el Gobierno mexicano para la explotación del ferrocarril. En 1917 se rescinde el contrato a la Pearson y el gobierno toma a su cargo la línea, anexada a los Ferrocarriles Nacionales de México en 1924.
  
- Ferrocarril Mexicano del Pacifico, de capital norteamericano. Línea de Guadalajara a Manzanillo pasando por Colima. Fue concluida en 1909.

- Ferrocarril Sudpacífico, del grupo norteamericano Southern Pacific. Producto de la unidad de varias líneas. Parte de Empalme, Sonora, y llega a Mazatlán en 1909. Finalmente la línea llega a Guadalajara en 1927.
- Ferrocarriles Unidos de Yucatán, financiado por empresarios locales. Se integraron en 1902 con los diversos ferrocarriles existentes en la península. Permanecieron aislados del resto de las líneas férreas hasta 1958, con el ensanchamiento del ramal Mérida a Campeche y su conexión con el Ferrocarril del Sureste.
- Ferrocarril Panamericano, inicialmente de capital norteamericano y del gobierno de México por partes iguales. Unió la frontera con Guatemala, en Tapachula y San Jerónimo, con el Nacional de Tehuantepec pasando por Tonalá. Se terminó de construir en 1908.
- Ferrocarril Noreste de México, en operación en 1910, de Ciudad Juárez a La Junta en el estado de Chihuahua. Posteriormente integrado al Chihuahua Pacífico.

Quedan pendientes del tendido ferroviario el sureste mexicano, parte de la zona centro del Pacífico, la península de Baja California, la Sierra de Chihuahua, parte de Sonora y regiones específicas en cada uno de los estados.

Aún así, con tal desarrollo el ferrocarril perdió en el mundo moderno el lugar central que ocupaba en las comunicaciones, a pesar de sus avances tecnológicos, globalmente perdió territorio, y en algunos países incluso desapareció.

“A finales del siglo XX El ferrocarril estaba renaciendo como la columna vertebral de un sistema intermodal globalizado, de largas distancias y de alta velocidad. Esta tendencia incide en las operaciones de carga y de pasajeros que ganará impulso a lo largo del siglo XXI.”<sup>3</sup> Este renacimiento ferroviario obedece a varias razones: el ferrocarril cuenta con ventajas naturales de capacidad y eficiencia de combustible para el transporte de grandes volúmenes de pasajeros y carga. Es más seguro que el transporte de carretera y más benigno con el medio ambiente.

“El surgimiento de patrones comerciales globales y continentales proporciona nuevas oportunidades, ya que las ventajas competitivas del ferrocarril aumentan con la velocidad y la distancia. Por otra parte, los gobiernos están considerando al ferrocarril como una alternativa al congestionamiento de carreteras y a la saturación de los sistemas de aviación.”<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> ORTIZ HERNAN, Sergio, Los Ferrocarriles en México, una visión social y económica, México, Ferrocarriles Nacionales de México. 1974, Pág. 24

<sup>4</sup> Ibidem, Pág. 32

### 1.3 Marco Jurídico en los orígenes del ferrocarril.

El primer decreto que autorizó la construcción del ferrocarril data de 1824, a partir de ese año y durante todo ese siglo se otorgaron múltiples concesiones en materia ferroviaria permitiendo que, hasta antes del periodo revolucionario, el país contara con cerca de 20,000 kilómetros de vías férreas.

El primer decreto que alude a los ferrocarriles en México fue fechado en 1824, y en 1833 se publicó en Nueva York un documento anónimo titulado Observaciones generales sobre el establecimiento de los caminos de hierro en los Estados Unidos Mexicanos, que planteaba la comunicación ferroviaria entre México y Veracruz.

La primera concesión en este sentido fue otorgada el 22 de agosto de 1837, durante la gestión presidencial de Anastasio Bustamante. El beneficiario era Francisco de Arrillaga, comerciante veracruzano y exministro de Hacienda, quien asumía el compromiso de construir una vía doble de la Ciudad de México a Veracruz, con un ramal a Puebla. El privilegio de la explotación duraría 30 años, lapso en el que el concesionario debía entregar un millón de pesos al Estado.

“En este devenir, destacan la Ley General de Ferrocarriles, promulgada en 1899, con la que, por primera vez, se reglamentó el otorgamiento de

concesiones, así como la creación en 1907 de la empresa de participación estatal mayoritaria denominada Ferrocarriles Nacionales de México, S.A., misma que agrupó y consolidó a las empresas Ferrocarril Nacional de México, Ferrocarril Central Mexicano y Ferrocarril Internacional Mexicano.”<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> ROMAN Julia. Historia de los Ferrocarriles de México. Publicaciones del Museo Nacional. Secretaría de Educación Pública, Talleres Gráficos. México, 1933

## CAPITULO II

### FERROCARRILES NACIONALES DE MEXICO

#### 2.1. Origen de 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. 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 nació los Ferrocarriles Nacionales de México, cuyo principal accionista era el Estado.

El capital social de Ferrocarriles Nacionales de México ascendía a 460 millones de pesos, de los cuales, el Estado era poseedor de 230 millones, y por lo tanto el accionista mayoritario. El resto de los accionistas eran extranjeros y residían en su totalidad en la ciudad de Nueva York.

El Estado adquirió el control de las principales líneas del país, y con ello, la posibilidad de definir una política de construcción y de explotación ferroviaria.

Los Ferrocarriles Nacionales nacen con la fusión del Central, el Nacional y el Internacional (junto con varios ferrocarriles pequeños que le pertenecían : Hidalgo, Noreste, Coahuila y Pacífico, Mexicano del Pacífico). Los Nacionales de México contaban en total con 11,117 km. de vías férreas en territorio nacional.

La expansión ferrocarrilera transformó la estructura productiva del país. Las regiones más pobladas y ricas quedaron comunicadas entre sí, enlazadas con las zonas mineras, los principales puertos y las fronteras, esto permitió que México se convirtiera en un país exportador de oro, plata, café, henequén y materias primas. De tal forma los ferrocarriles se fueron convirtiendo en un poderoso medio de control político gracias a la eficacia del sistema de comunicaciones, en unos cuantos días se podía sofocar una rebelión en cualquier parte del territorio.

Al estallar el movimiento revolucionario la primera reacción del ejército federal fue apropiarse del ferrocarril, confiando en que esto garantizaría su triunfo sobre los sublevados. La Revolución fue peleada sobre los rieles. Durante el Gobierno de Francisco I. Madero la red aumenta 340 km., para 1917 se habían agregado a la red de los Nacionales de México los tramos Tampico-El Higo (14.5 km.). Cañitas – Durango (147 km.), Saltillo al Oriente (17 km.) y Acatlán a Juárez Chavela (15km).

En 1918 la red ferroviaria de jurisdicción federal sumaba 20,832 km. Los estados por su parte contaban con 4,840 Km. y entre 1914 y 1925 se construyeron 639.2 km. más de vías.

En 1926 los Nacionales de México fueron devueltos a sus antiguos propietarios y se creó la Comisión de Eficiencia de Tarifas y Valuadoras de Daños. Los accionistas privados recibieron la red de los Nacionales con 778 Km. más de vías.

En 1929 se constituye el Comité Reorganizador de los Ferrocarriles Nacionales presidido por Plutarco Elías Calles. En ese tiempo se inicia la construcción del Ferrocarril Sub Pacífico que unió a Nogales, Hermosillo, Guaymas, Mazatlán, Tepic y Guadalajara. Además se avanzó en la línea que cubriría los estados de Sonora, Sinaloa y Chihuahua.

Al iniciar los años treinta, el país contaba con 23,345 Km. de vías. En 1934, con la llegada de Lázaro Cárdenas a la Presidencia de la República, se inicia una nueva etapa de participación del Estado en el desarrollo ferroviario, que incluyó la creación en ese mismo año de la empresa Líneas Férreas S.A., con el objetivo de adquirir, construir y explotar toda clase de líneas férreas y administrar los Ferrocarriles Nacionales de Tehuanepec, Veracruz Alvarado y dos líneas cortas.

En 1936 se crea la Dirección General de Construcción de Ferrocarriles dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, encargada de establecer nuevas líneas férreas, y en 1937 se expropiaron los Ferrocarriles Nacionales de México por considerarlos empresa de utilidad pública.

Así lo menciona, Sergio Ortiz, "El 23 de Junio de 1937 el Presidente Lázaro Cárdenas firmó el Acuerdo de expropiación, por causa de utilidad pública y en beneficio de la Nación, de los bienes pertenecientes a la empresa Ferrocarriles Nacionales de México, S.A. El gobierno federal – decía el presidente Cárdenas en su Acuerdo – ha tenido que considerar a la empresa como entidad privada el efecto de exigirle el estricto cumplimiento de las disposiciones legales. Otra consideración de importancia fue el propósito de procurar que a la brevedad posible se integre el sistema ferroviario de la República mediante la construcción de las vías que con mayor urgencia reclama el anhelo nacional de progreso y que la compañía no ha podido emprender durante su largo período de funcionamiento"<sup>6</sup>

El Ferrocarril Mexicano continuó prestando servicio como empresa privada hasta 1946, cuando fue adquirida por el Estado. En los años sesenta con su infraestructura y equipo se constituyó la División Mexicana de los Ferrocarriles Nacionales de México.

---

<sup>6</sup> ORTIZ HERNAN, Sergio, La Expropiación Ferroviaria del Presidente Cárdenas. Ferrocarriles Nacionales de México. México 1987. Pág. 3

Fue a partir de la década de los setenta, cuando se alcanzó la completa nacionalización del Sistema Ferroviario.

A pesar de los esfuerzos realizados al nacionalizar, rehabilitar y modernizar el Sistema Ferroviario, en las décadas de los sesenta y setenta, viejos problemas seguían obstaculizando el desarrollo de este medio de transporte. Los ferrocarriles siguieron siendo descuidados paulatinamente, y ya en la década de los ochenta, su estado llegó a un punto tal que obligó al Gobierno del presidente Miguel De la Madrid a tomar la determinación de transformarlos.

“La política económica seguida por el gobierno a partir de la quinta década del siglo pasado, favoreció el crecimiento industrial del país a través del sostenimiento de precios bajos de las materias primas y reducidos costos de los bienes y servicios ofrecidos por el sector público: energéticos y transportes, entre otros, debido a ello, durante 15 años, de 1959 a 1974, las tarifas ferroviarias se mantuvieron subsidiadas, lo que impidió que las empresas generaran excedentes para financiar las inversiones que la modernización y ampliación de la capacidad suponían.”<sup>7</sup>

Cada vez era más obvia la imposibilidad de que los ferrocarriles crecieran en forma eficiente si no se cambiaban de manera radical las tendencias del pasado, se revisaba su función como empresa y como servicio público, por ello

---

<sup>7</sup> BARCENA, Mariano. Los Ferrocarriles mexicanos. México 1972. Pág 36

constituye el paso más importante, después de la completa nacionalización, para formar un verdadero sistema ferroviario nacional.”<sup>8</sup>

La Ley Orgánica de los Ferrocarriles, expedida en 1985 y que sustituyó a la que estaba en vigor desde 1946, proveyó a los ferrocarriles de un marco jurídico adecuado.

### *2.2.1. Propósitos de modernización.*

Los propósitos de modernización del sistema ferroviario fueron:

- a) Fortalecer la independencia nacional y coadyuvar al ejercicio pleno e integral de la soberanía, extendiendo el sistema de transporte a todo el territorio nacional y mejorando su vinculación con el exterior.
- b) Apoyar el combate a la inflación, satisfaciendo el menor costo para la comunidad, las necesidades de movimientos de bienes y personas, mediante un sistema integral de transporte moderno y eficiente.
- c) Contribuir a la descentralización de la vida nacional y al desarrollo de una sociedad más igualitaria, estableciendo una mejor vinculación entre las distintas regiones del país y ampliando la red alimentadora y rural.

---

<sup>8</sup>ORTIZ HERNAN, Sergio. La Expropiación Ferroviaria del Presidente Cárdenas. FNM, 1987. Pág. 3

- d) Coadyuvar a realizar un abasto oportuno, racionalizando el transporte y mejorando su articulación con los sistemas de comercialización y almacenamiento.
- e) Proteger y mejorar el aprovechamiento de la capacidad instalada mediante acciones de conservación y construcción de obras de infraestructura y equipo.
- f) Mantener la ocupación y en lo posible generar empleo a través del uso intensivo de la mano de obra en la conservación y construcción de la infraestructura.
- g) Continuar selectivamente, las obras de infraestructura de transporte en proceso.
- h) Modernizar los sistemas administrativos y operativos en las entidades paraestatales encargadas del transporte.
- i) Avanzar hacia la autosuficiencia financiera del sector por medio de la administración racional de subsidios y actualización de tarifas e incrementos en la productividad.

### 2.2.2. *Políticas de modernización.*

Las políticas de modernización durante el período de Gobierno de Miguel de la Madrid fueron:

- a) Concentrar esfuerzos en la conservación de las vías y terminales, realizar obras pequeñas de rehabilitación de vías, construir laderos y mejorar los tramos y áreas de maniobra de mayor demanda. Concluir las vías dobles, así como las rectificaciones de curvas y abatimiento de pendientes en proceso.
- b) Complementar la estructura de la red ampliando ejes troncales y corredores y construyendo líneas transversales de gran itinerario así como tramos y patios de localización estratégica que faciliten las operaciones multimodales.
- c) Implantar programas rigurosos y estrictos de mantenimiento de locomotoras y reducir el ciclo de carga de los carros, a efecto de incrementar la disponibilidad de los equipos y disminuir las adquisiciones.
- d) Aumentar la coordinación de los ferrocarriles con los otros modos de transporte e introducir programas para modernizar la comercialización

de sus servicios. Asimismo, mejorar la oferta de transporte de pasajeros en corredores de gran densidad de tráfico y,

- e) Consumar la fusión de las cuatro empresas ferroviarias existentes, modernizar su administración y promover acciones que favorezcan el aumento de la productividad.

### *2.2.3. Creación de La Administración Nacional Obrera de Los Ferrocarriles.*

En 1938 se crea la Administración Nacional Obrera de los Ferrocarriles como Corporación Pública descentralizada del Gobierno Federal. Maneja los bienes de los Nacionales de México, de líneas Férreas de México y de los ferrocarriles Interoceánico, Mexicano del Sur y Oriental Mexicano.

## **2.3. Transporte de pasajeros y transporte de carga.**

El transporte de pasajeros que presta Ferrocarriles Nacionales es fundamentalmente un servicio social para poblaciones a las que no accede ningún otros medio. En algunas rutas del sureste constituye el único medio que apoya las actividades comerciales de la población, por ejemplo, transportar los puestos de los comerciantes ambulantes que van de población en población en Oaxaca.

De acuerdo con Juan José Huerta (1996), quien fuera Subdirector General de Finanzas de FNM, el proceso de reestructuración de los ferrocarriles no afectará este servicio social, es decir, que el Gobierno mexicano vigilará que ésta función se siga otorgando a través de subsidios.

El transporte de carga en nuestro país se realiza, fundamentalmente, por barco, autotransporte, avión y ferrocarril. De estos cuatro medios, sólo el último se encontraba reservado en exclusiva al estado y es precisamente, el que mayor necesidad tiene de modernizarse. Ante las actuales perspectivas, debe reflexionarse sobre la conveniencia de conservar a los ferrocarriles como un área estratégica del Estado, frente a un escenario que permita alternativas cada vez más abiertas y competitivas para el transporte.

#### **2.4. Marco jurídico a partir de 1908.**

“La promulgación de la Constitución de 1917 no significó un cambio en los principios jurídicos básicos que regulaban a los ferrocarriles. Esta actividad económica siguió sujeta a un régimen de concesión a particulares, así, el constituyente de 1917 no incorporó en el texto de la Ley Suprema la intervención exclusiva del Estado en la propiedad y operación de los ferrocarriles;”<sup>9</sup> en este sentido, en la Ley de Vías Generales de Comunicación de 1940, publicada en el DOF, se estableció el otorgamiento de las concesiones para la construcción y explotación de los ferrocarriles hasta por un

plazo máximo de setenta años, no obstante que desde 1937, la totalidad de las acciones de la empresa Ferrocarriles Nacionales de México S.A., habían pasado a ser propiedad del Gobierno Federal.

"Al finalizar 1969, existían como empresas de participación estatal o explotadas directamente por el Gobierno Federal; el Ferrocarril del Pacífico, los Ferrocarriles Unidos del Sureste, el de Sonora a Baja California, el de Chihuahua al Pacífico y algunas otras líneas cortas. En los primeros años de la década siguiente, dichas empresas se fusionaron con Ferrocarriles Nacionales de México.

No fue sino hasta que se dio la reforma al artículo 28 Constitucional a principios de 1983, cuando se incluye a los Ferrocarriles como un área estratégica y, por tanto, reservada de manera exclusiva al Estado."<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> BAZ, Gustavo y Eduardo L. Gallo. Historia del Ferrocarril Mexicano. Ed. Cosmos. México, 1977. Pág 27

<sup>10</sup> *Ibidem*, Pág. 34

## CAPITULO III

### APERTURA A LA INVERSION PRIVADA AL SISTEMA FERROVIARIO MEXICANO

#### 3.1. Situación actual del Sistema Ferroviario.

La longitud del Sistema Ferroviario Nacional asciende a 26,477 kilómetros, correspondiendo a la vía principal el 77% y el resto a vías secundarias y particulares. Al haber adjudicado, el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a Triturados Basálticos y derivados, S.A. de C.V., la tercera y última línea troncal ferroviaria (Ferrocarril del Sureste) así como a Grupo Pefoles, la línea corta Coahuila-Durango, se encuentra concesionado el 97% del tráfico ferroviario y 73% del total de la vía principal.

En breve el Gobierno Federal está por constituir una empresa 100% estatal del Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec a fin de contar con un corredor de transporte Multimodal Transístmico con servicios de puerto a puerto en forma eficiente. Igualmente se está integrando el proceso tendiente a la licitación para la adquisición de la unidad de negocios propiedad del Gobierno Federal cuyo principal activo es una concesión para el uso, aprovechamiento y

explotación del Servicio Público de Transporte de Pasajeros por Ferrocarril Suburbano de la Zona Metropolitana del Valle de México.

### **3.2. Apertura a la inversión en el Sistema Ferroviario Mexicano.**

“Con la reforma del artículo 28 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, en marzo de 1995, se inició la conformación del marco legal de la reestructuración del sistema ferroviario mexicano para permitir la participación de la inversión privada en el sector. La Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario de mayo de 1995 definió el marco legal para el otorgamiento de concesiones de uso y explotación de vías férreas y de prestación de servicio ferroviario. La puesta en marcha del programa de reestructuración interna de Ferrocarriles Nacionales México, basado en la experiencia internacional y el análisis interno, dio como resultado la creación de cinco unidades de negocio regionales en septiembre de 1995. Ferrocarril del Noreste, Ferrocarril del Pacífico-Norte, Ferrocarril del Sureste, Ferrocarril del Chihuahua-Pacífico y la Terminal Ferroviaria del Valle de México. Posteriormente, el 13 de noviembre de 1995 se publicaron los Lineamientos Generales para la enajenación de las empresas ferroviarias.”<sup>11</sup>

“Con el propósito de coadyuvar la prestación de un servicio ferroviario competitivo, con una oferta integrada de transporte con una capacidad suficiente, calidad y eficiencia, y que contribuya al crecimiento de la economía,

---

<sup>11</sup> Publicación Confidencial. Prospecto Informativo, Ferrocarril del Noreste S.A. de C.V. Pág. 2

la Secretaría de Comunicaciones y Transportes inició en 1995 un proceso de reestructuración del sistema ferroviario mexicano, mediante su apertura a la inversión privada y social.<sup>12</sup>

Así en ese mismo año el Ejecutivo Federal presentó una iniciativa a la modificación del cuarto párrafo del artículo 28 Constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación, por la cual la actividad ferroviaria dejó de ser una área estratégica y prioritaria. Con la reforma se permitió la apertura a la inversión de los particulares en el Sistema Ferroviario Nacional, siendo el Estado el rector para proteger la seguridad y soberanía de la Federación.

En concordancia con las premisas previstas en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y con la Alianza para la Recuperación Económica, se reestructura el Sistema Ferroviario para lo cual, el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes publicó en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 1995 el Comité de reestructuración del Sistema Ferroviario Mexicano, así como los lineamientos generales para la apertura a la inversión en el Sistema Ferroviario Mexicano.

Con lo anterior se sentaron las bases de un proceso de licitación destinado a generar seguridad jurídica.

---

<sup>12</sup> Apertura a la Inversión en el Sistema Ferroviario Mexicano. Archivo TFM, S.A. de C.V. 1996. Pág. 2

### **3.3. Lineamientos generales para la apertura a la inversión en el Sistema Ferroviario Mexicano.**

Considerando que el incremento de la producción y el aprovechamiento de las condiciones de intercambio comercial a nivel nacional o internacional, dependen en gran medida de la competitividad en la economía y de la existencia de vías de comunicación eficientes e integradas;

“Que de mantenerse la tendencia actual en el sector ferroviario, el deterioro de la calidad de los servicios y la baja en la demanda, se traduciría en el mediano y largo plazos, en la pérdida de viabilidad en el transporte ferroviario y en la imposibilidad de emplear fuentes de trabajo y mantenerlas actuales, lo cual redundaría en un grave perjuicio para el desarrollo del país;

Que a fin de crear las condiciones que propicien la prestación de servicios ferroviarios competitivos, con una oferta integrada de transporte con capacidad suficiente calidad y eficiencia que contribuya al crecimiento de la economía y garantice una mayor seguridad a los usuarios, se reformó el cuarto párrafo del artículo 28 constitucional, para sustituir el régimen de participación exclusiva del estado en el servicio ferroviario por otro que permita la participación de los particulares;

Que en la iniciativa de dicha reforma se señalan como razones fundamentales para realizar esta transformación en materia de ferrocarriles, el hecho de que se han modificado las relaciones entre sociedad y gobierno, la estructura económica del país y las comunicaciones y el transporte, la escasez de recursos públicos para atender a la modernización de esta área, la necesidad de ampliar la participación de los particulares en el desarrollo económico nacional y la convicción de que un régimen monopólico de prestación exclusiva del servicio ferroviario no le garantiza al estado una eficaz rectoría sobre este campo;

Que es necesario reafirmar la rectoría del estado mexicano en las áreas prioritarias, entre las que se encuentran los ferrocarriles, conforme a los requerimientos nacionales;

Que la participación de los particulares en el mejoramiento de los ferrocarriles, resulta indispensable para contar con un transporte moderno, eficiente y de bajo costo, que incremente la eficiencia en el sistema de transporte en general y la competitividad a nuestra economía;

Que la inversión productiva de los sectores privado y social solo es viable si se cuenta con un marco jurídico transparente y con reglas claras que la promueva, le dé certeza y seguridad jurídica;

Que con objeto de establecer el marco regulatorio fundamental para que la actividad ferroviaria en México tome un renovado impulso en beneficio de la seguridad y la eficiencia del servicio, de la competencia en el transporte, de la competitividad internacional de nuestros productos y de la generación de empleos, se promulgo la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario;

Que el gobierno de la República ha manifestado reiteradamente su reconocimiento a la labor de los trabajadores ferrocarrileros activos, jubilados y pensionados y a su sindicato, asumiendo el compromiso de velar por sus derechos laborales;

Que en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 plantea como uno de sus objetivos el promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable en beneficio de los Mexicanos, para lo cual se señala que es requisito fundamental contar con una infraestructura adecuada, moderna y suficiente, para la productividad y la competitividad de la economía, integración de mercados y el desarrollo regional;

Que la alianza para la recuperación económica determina que durante 1995 se expedirán los lineamientos con el fin de alentar la inversión privada en el sector ferroviario, que induzca la generación de empleos directos e indirectos y que propicie una mayor eficiencia en el transporte de mercancías y personas;

Que con el propósito de que el proceso de reestructuración del Sistema Ferroviario Mexicano se ajuste a los principios contenidos en la carta magna y en la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, además de garantizar que el mismo se lleve a cabo en forma transparente, sistemática y ágil, el Secretario de Comunicaciones y Transportes, de acuerdo con las atribuciones que confieren la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y el Reglamento interior de la dependencia, constituyó el Comité de Reestructuración del Sistema Ferroviario Mexicano, cuerpo colegiado consultivo integrado por representantes de la propia Secretaría de Comunicaciones y Transportes y de Ferrocarriles Nacionales de México;

Que el objeto fundamental del citado comité consiste en la definición de la estrategia a seguir respecto de los aspectos generales y específicos de las diferentes fases del proceso de reestructuración del Sistema Ferroviario, en términos de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario y demás disposiciones aplicables, así como en efectuar recomendaciones y propuestas al Secretario de Comunicaciones y Transportes y a la Comisión Intersecretarial de Desincorporación;

Que la Comisión citada aprobó el esquema para llevar a cabo la reestructuración del Sistema Ferroviario propuesto por el referido Comité, mediante acuerdo del 18 de julio de 1995, consistente en la segmentación regional del Sistema Ferroviario Mexicano para la conformación de tres vías

troncales: Pacífico-Norte, Noreste y Sureste, así como de una terminal de servicios de intercomunicación y maniobras en el Valle de México, y

Que, asimismo, se aprobó realizar las acciones necesarias para proceder al otorgamiento de concesiones para la operación y explotación de vías cortas de ferrocarril y construcción, operación y explotación de vías nuevas, con base en los procedimientos previstos en la ley de la materia, o bien mediante la conformación de nuevas empresas ferroviarias, se da a conocer lo siguiente:<sup>13</sup>

#### 1. *Principios fundamentales.*

"El proceso de apertura a la inversión en el Sistema Ferroviario Mexicano deberá normarse, en todo momento, por los siguientes principios fundamentales:

1.1 Promover el desarrollo de la infraestructura ferroviaria del país y el incremento de la eficiencia en el sistema de transporte en general para la conformación de un sistema de transporte multimodal;

1.2 Conformar un sistema ferroviario más seguro, competitivo, moderno y eficiente, que coadyuve al intercambio de mercancías y al impulso del

---

<sup>13</sup> Exposición de motivos o considerandos del derecho. Publicado en el Diario Oficial de la Federación, 13 Noviembre, 1995.

comercio exterior de nuestro país y, en general, a comunicar de mejor manera a los mexicanos;

1.3 Fortalecer al Estado en el cumplimiento de su función de rectoría y autoridad, para asegurar que la prestación del servicio ferroviario se realice en condiciones que beneficien a la sociedad, preservando la soberanía nacional;

1.4 Fomentar la inversión privada y social en el sector para acelerar su proceso de modernización, así como generar empleos productivos y permanentes;

1.5 Garantizar, en términos de ley, que los derechos de los trabajadores Ferrocarrileros activos, jubilados y pensionados, sean respetados, y

1.6 Asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, como resultado de un proceso transparente y con reglas claras."<sup>14</sup>

## 2. *Definiciones.*

"Para los efectos de estos lineamientos generales, se entenderá por:

---

<sup>14</sup> Lineamientos Generales para la Apertura del Sistema Ferroviario Mexicano a la inversión privada. Diario Oficial de la Federación, 1995.

Comisión: La Comisión Intersecretarial de Desincorporación, creada por el Acuerdo Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de abril de 1995.

Comité: El Comité de Reestructuración del Sistema Ferroviario Mexicano, creado mediante circular del 19 de junio de 1995, emitida por el Secretario de Comunicaciones y Transportes.

Empresas Ferroviarias: Las sociedades mercantiles que serán constituidas por el Gobierno Federal, en los términos de la legislación aplicable, cuyo patrimonio se integrará, entre otros activos, por un título de concesión por un tiempo limitado, otorgado al amparo del artículo 10 de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, 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 señalen en el respectivo título, 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 necesarias para la operación normal de la empresa, y aquellos pasivos relacionados directamente con dichos bienes y con la prestación del servicio público.

Se constituirá una empresa ferroviaria por cada una de las tres vías troncales: Pacífico-Norte, Noreste y Sureste; una para la terminal del Valle de

México y, en su caso, las respectivas para las vías cortas que en su oportunidad se determinen.

Ley: La Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 1995.

Secretaría: La Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Vía Corta: Vía general de comunicación ferroviaria alimentadora o de enlace entre vías troncales.

Vía Férrea: Los caminos con guías sobre los cuales transitan trenes, inclusive los que se encuentran en los patios que sean indispensables para la operación.

Vía General de Comunicación Ferroviaria: Las vías férreas que:

- 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 a lo largo de las costas, con excepción de las líneas urbanas 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 esta definición, siempre que presten servicio al público. Se exceptúan las líneas urbanas que no crucen la línea divisoria con otro país.

Son parte integrante de la vía general, de comunicación ferroviaria el derecho de vía, los centros de control de tráfico y las señales para la operación ferroviaria.

Vía Nueva: Instalación de una vía general de comunicación ferroviaria en rutas distintas a las ya existentes.

Vía Troncal: Vía general de comunicación ferroviaria entre los principales puntos generadores o receptores de carga o pasajeros."<sup>15</sup>

### 3. - Objeto del proceso.

"Es objeto de este proceso, la apertura a la inversión privada en el Sistema Ferroviario Mexicano, mediante licitaciones públicas, para:

- a) La enajenación de títulos de propiedad del Gobierno Federal, representativos del capital social de cada una de las Empresas Ferroviarias, y

b) 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 del servicio público de transporte ferroviario.

Las licitaciones públicas a que se alude el presente numeral se llevarán a cabo conforme, a lo dispuesto en la ley, en estos lineamientos y en las convocatorias de cada una de las licitaciones.

En relación a los títulos representativos del capital social de la terminal del Valle de México; el Gobierno Federal podrá enajenarlos mediante el procedimiento de licitación correspondiente; o bien, transmitirlos a las empresas ferroviarias para ser considerados como parte de su activo, previamente al proceso de licitación de estas últimas.

El Gobierno Federal, podrá enajenar la totalidad o parte de los títulos representativos del capital social de las empresas referidas en el inciso a). Los títulos que no sean enajenados conforme se dispone en el presente numeral podrán ser transmitidos a través de procedimientos bursátiles o de instituciones de crédito de acuerdo con los criterios que en su momento defina la Comisión.

---

<sup>15</sup> Diario Oficial de la Federación, 13 Noviembre, 1995.

*4.- Etapas del proceso para la enajenación de títulos representativos del capital social de las empresas.*

El proceso constará de tres etapas que podrán llevarse a cabo simultáneamente o sucesivamente: la del registro de interesados, la de valuación, y la de licitación para la enajenación de títulos representativos del capital social de las Empresas Ferroviarias.

4.1. Registro de interesados.

4.1.1 Objeto del Registro.

El registro tendrá por objeto que la Secretaría identifique a las personas o grupos interesados en participar en este proceso.

El registro no implicará autorización para participar en las licitaciones respectivas. Dicha autorización la otorgará la Secretaría en términos del numeral 4.3.1.1

4.1.2 Solicitudes de registro.

Los interesados en obtener el registro deberán enviar manifestación escrita de su interés en el comité.

Una vez recibida dicha manifestación, se les proporcionará a los interesados un ejemplar del cuestionario informativo que deberán entregar junto con su solicitud, en el cual se requerirá, entre otra información, los datos generales del interesado; su actividad preponderante, el objeto y la razón de su interés en participar en el proceso, y la mención de su intención, si es el caso, de participar individualmente o como parte de un grupo.

Las solicitudes de registro deberán sujetarse a lo que se señale en el cuestionario citado.

Serán recibidas y atendidas las solicitudes de todo interesado, sea persona física o moral, mexicana o extranjera, en el entendido caso de que pretenda que la inversión extranjera participe con un porcentaje mayor al 49 por ciento en el capital social de las empresas concesionarias, se requerirá resolución favorable de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, en términos de lo señalado en el numeral 4.3.3.

#### 4.1.3 Presentación de las solicitudes.

A partir de la fecha de publicación de los presentes lineamientos, las solicitudes de registro podrán presentarse en días y horas hábiles, en las oficinas del secretario Técnico del comité, sitas en el domicilio mencionado en el numeral 7 siguiente.

En las convocatorias de cada licitación se señalará la fecha límite en la que los interesados podrán presentar la solicitud a que se alude en este numeral.

A fin de aclarar dudas respecto de la información proporcionada, la Secretaría podrá solicitar documentación adicional y sostener entrevistas con los interesados.

#### 4.1.4 Conformidad con estos lineamientos.

Por el solo hecho de presentar su solicitud de registro, los interesados se someterán a los términos y condiciones de los presentes lineamientos.

#### 4.1.5 Constancia de registro.

La Secretaría otorgará una constancia de registro a aquellas personas que presenten la información solicitada en el cuestionario informativo, dentro de los quince días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud o, en su caso, de la entrega de la documentación adicional que les hubiere requerido la Secretaría en términos del último párrafo del numeral 4.1.3.

A los interesados registrados se les entregará, en su oportunidad, un perfil básico que contendrá información técnica y económica preliminar del sistema ferroviario mexicano.

#### 4.2. Valuación Técnico- Financiera.

A fin de asegurar la transparencia del proceso de enajenación de títulos representativos del capital social, se ha considerado de especial importancia la forma y términos en que las Empresas Ferroviarias serán valuadas.

La valuación técnico-financiera se llevará a cabo con el propósito de que la Secretaría cuente con los elementos de juicio que aseguren al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

En tal virtud, la valuación señalada será realizada por peritos de reconocido prestigio internacional, debidamente acreditados por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.

#### 4.3 Licitaciones.

La Secretaría expedirá las convocatorias para la licitación de los títulos representativos del capital social de las Empresas Ferroviarias. Dichas convocatorias se publicarán en el Diario Oficial de la Federación y cuando menos en dos periódicos de amplia circulación nacional.

Las convocatorias contendrán, entre otros aspectos, los siguientes: el objeto de la licitación, las etapas que integren el proceso de licitación, un calendario

de actividades, la forma y términos en que podrán adquirirse, en su caso, las bases de la licitación, el procedimiento para la inscripción y participación de interesados, la garantía de seriedad de las proposiciones, los derechos de los participantes, la forma y términos en que deberán presentarse las proposiciones, los criterios de adjudicación, los términos en los que se expedirá, en su caso, el fallo, los supuestos en que podrá declararse desierta la licitación o suspenderse, y las restricciones generales.

#### 4.3.1 Requisitos para ser participantes.

Para estar en posibilidad de participar en las licitaciones, los interesados deberán obtener la autorización de la Secretaría, constituir el depósito en garantía correspondiente, y obligarse a guardar confidencialidad respecto de la información que reciban, relativa al objeto de la licitación de que se trate, en términos de este numeral.

##### 4.3.1.1 Autorización.

Para obtener la autorización, los interesados deberán demostrar su capacidad jurídica, técnica, administrativa y financiera, debiendo señalar en forma preliminar, aquellas actividades cuya ejecución pretendan contratar con terceros, y cumplir con los demás requisitos que se establezcan en la convocatoria y, en su caso, en las bases respectivas.

Aquellos interesados en participar en las licitaciones deberán acompañar a su solicitud de autorización, copia de la constancia de registro a que se refiere el numeral 4.1.5 que antecede.

En el caso de interesados que conformen grupos, las solicitudes de autorización deberán formularse por un representante común. La Secretaría podrá requerir la autenticación de las firmas ante fedatario público.

Los interesados que soliciten autorización en representación de terceros deberán acreditar su personalidad jurídica en los términos de la ley.

Una vez que los interesados proporcionen la información solicitada en estos lineamientos y la que se solicite conforme a la convocatoria de cada licitación, la Secretaría calificará, con base en criterios objetivos y homogéneos, las solicitudes de autorización e informará por escrito a los mismos respecto de la resolución adoptada por cada una de ellas, previo conocimiento de la Comisión.

La autorización se otorgará mediante escrito firmado por el secretario Técnico del Comité, por su naturaleza será intransmisible, y únicamente podrán ser modificados los términos y condiciones previstos en la misma mediante oficio emitido por la propia Secretaría, por conducto de aquél.

En el supuesto de que los interesados deseen participar en más de una licitación, deberán presentar una solicitud de autorización para cada una de ellas.

#### 4.3.1.2 Depósito en garantía.

El depósito para garantizar la seriedad de las proposiciones deberá constituirse por el monto y en los términos que la Secretaría determine en las convocatorias correspondientes.

El principal e intereses devengados por los depósitos serán devueltos a los interesados en los términos que cada convocatoria señale.

#### 4.3.1.3 Confidencialidad.

Los participantes se comprometerán a mantener confidencialidad respecto de la información que les sea proporcionada, a través de una carta compromiso que deberán presentar a la Secretaría.

#### 4.3.2 Derechos de los participantes.

Aquellos interesados que reúnan los requisitos a que se refiere el numeral 4.3.1, tendrán el carácter de participantes.

Los participantes tendrán derecho a recibir prospectos, realizar visitas a las instalaciones respectivas y a la sala de información, conocer los proyectos del título de concesión y del contrato de compraventa de acciones correspondientes, sostener entrevistas, participar en las sesiones de preguntas y respuestas, y presentar proposiciones, lo anterior en forma y en términos que al efecto se indiquen en las convocatorias correspondientes.

#### 4.3.3 Proposiciones.

Únicamente los participantes tendrán derecho a presentar proposiciones, a la que deberán acompañar solicitud y en su caso , opinión favorable de la Comisión Federal de Competencia, en los términos y condiciones previstos en las convocatorias específicas y cuando se requiera de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

Las proposiciones se integrarán por una propuesta técnica y una económica, las cuales se entregarán por separado en sobres cerrados en forma inviolable. La apertura de dichas propuestas se llevará a cabo en dos etapas, conforme a lo siguiente:

4.3.3.1 En la primera etapa, en el acto en el que los participantes entreguen sus propuestas técnicas y económicas, se procederá exclusivamente a la apertura de la propuesta técnica, misma que será analizada y certificada oportunamente.

4.3.3.2 En la segunda etapa, en el acto en el que se da a conocer el dictamen que resulte del análisis y calificación de las propuestas técnicas, se procederá a la apertura de las propuestas económicas de los participantes cuyas propuestas técnicas hubieran obtenido dictamen favorable en la primera etapa.

La presentación y apertura de las propuestas deberá realizarse en presencia de fedatario público y de representantes de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, de la Comisión del Comité.

Las posturas serán en firme, incondicionales, obligarán a quienes las formulen y deberán referirse a la totalidad de los títulos representativos del capital social de las Empresas objeto de la licitación que corresponda.

#### 4.3.4 Criterios para la emisión del fallo.

Una vez aprobadas las propuestas técnicas conforme a los criterios que se señalen en las convocatorias, el fallo de las licitaciones se otorgará a favor de quien ofrezca en la licitación correspondiente, las mejores condiciones económicas para el Estado.

La Secretaría se reserva el derecho de establecer restricciones para la emisión de fallos favorables en dos o más procesos de licitación a un mismo participante.

En el evento de que, a criterio de la Secretaría, las propuestas técnicas no aseguren las mejores condiciones de eficiencia para la prestación del servicio ferroviario, las propuestas económicas no sean satisfactorias, en general no cumplan con los principios fundamentales de estos lineamientos, o bien no cumplan con los requisitos de las convocatorias de cada licitación, la Secretaría se reserva el derecho de declarar desiertas cualesquiera de las licitaciones sin que por ello incurra en responsabilidad alguna. En tal virtud, las ofertas de venta que se hagan mediante las respectivas convocatorias, no se podrán considerar como una declaración unilateral de voluntad para los efectos del artículo 1860 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República, en materia Federal.

*5.- Concesiones para operar y explotar vías cortas, construcción de vías nuevas o para la prestación del servicio público de transporte ferroviario.*

El proceso de licitación para el otorgamiento de concesiones para operar y explotar Vías Cortas, construcción de Vías Nuevas y en su caso, para la prestación del servicio público de transporte ferroviario, lo llevará a cabo la Secretaría, por sí o a petición de interesado, en términos de la Ley.

En caso de que exista petición del interesado, la Secretaría, dentro de un plazo de ciento ochenta días naturales, expedirá la convocatoria, o señalará al propio

interesado las razones de la improcedencia de su petición, en un plazo no mayor a sesenta días naturales.

Las licitaciones correspondientes se llevarán a cabo en los términos siguientes:

#### 5.1 Convocatoria para las licitaciones.

La convocatoria respectiva se publicará en el Diario Oficial de la Federación y en un periódico de la entidad o entidades federativas en donde se encuentran o se hayan de construir las vías férreas.

Las convocatorias contendrán, entre otros aspectos, los siguientes: las características, especificaciones, límites y demás información relativa al objeto de la concesión a licitarse, las etapas que integren el proceso de licitación, un calendario de actividades, la forma y términos en que podrán adquirirse, en su caso, las bases de licitación, el procedimiento para la inscripción y participación de interesados, la garantía de bases de licitación, el procedimiento para la inscripción y participación de interesados, la garantía de seriedad de las proposiciones, los derechos de los participantes, la forma y términos en que deberán presentarse las proposiciones, los criterios para el otorgamiento de las concesiones, la forma de pago de la contraprestación, los términos en los que se expedirá, en su caso, el fallo, los supuestos en que podrá declararse desierta la licitación o suspenderse, y las restricciones generales.

#### 5.1.1 Requisitos para participar en las licitaciones.

Para estar en posibilidad de participar en las licitaciones, los interesados deberán demostrar su capacidad jurídica, técnica y financiera, debiendo señalar en forma preliminar aquellas actividades que pretendan contratar con terceros, así como reunir los requisitos señalados en el numeral 4.3.1

#### 5.1.2 Presentación de proposiciones.

La presentación de proposiciones se llevará a cabo conforme a la convocatoria específica.

#### 5.1.3 Criterios para la emisión del fallo.

El fallo de las licitaciones se otorgará de conformidad con lo señalado en el numeral 4.3.4, además se tomarán en cuenta criterios adicionales relativos a la calidad del servicio, el programa y calendario de inversiones, los volúmenes de operación y las bases para determinar los precios y las tarifas para el usuario, entre otros.

Los interesados en participar en las licitaciones señaladas en este numeral, que deseen tener acceso al perfil básico que, en su caso, contendrá información técnica y económica preliminar del Sistema Ferroviario Mexicano, deberán obtener el registro que se refiere en el numeral 4.1 que antecede.

## 5.2 Concesiones para la prestación del servicio público de transporte ferroviario de pasajeros.

No obstante que los títulos de concesión incluyan la prestación del servicio público de transporte ferroviario de pasajeros, la Secretaría, en dichos títulos, podrá reservarse el derecho de otorgar concesiones a personas distintas del concesionario de que se trate para prestar el servicio. En este supuesto, en los títulos de los concesionarios originales se establecerán los términos y condiciones conforme a los cuales éstos deberán otorgar los derechos de paso y derechos de arrastre respectivos.

## 5.3 Prestación de servicio público de transporte ferroviario a comunidades aisladas.

Los concesionarios deberán prestar el servicio público de transporte ferroviario a comunidades aisladas que no cuenten con otro medio de transporte al público, en las rutas, tramos y condiciones que en el título de concesión se establezcan.

## 6.- *Modificaciones.*

Estos lineamientos generales y las convocatorias para las licitaciones, podrán ser modificados por la Secretaría hasta con quince días naturales de

anticipación a la fecha fijada para la recepción de las proposiciones en la licitación de que se trate.

Los participantes que no estén de acuerdo en continuar en la licitación cuyas bases hayan sido modificadas, podrán retirarse de la misma y recuperar el principal e intereses de su depósito, sin que proceda reclamación alguna por cualesquiera de las partes.

En caso de que alguna disposición contenida en los presentes lineamientos sea contradictoria a lo dispuesto en la convocatoria de alguna licitación, prevalecerá lo establecido en esta última.

#### *7.- Consultas.*

El comité, a través de su Presidente o de su Secretario Técnico, será el único órgano oficial de información respecto del proceso para los participantes en el mismo, sin perjuicio de las facultades que para tal efecto tiene la Secretaría.

Las consultas en relación con los presentes lineamientos generales serán atendidas por el Comité a través de su Secretaría Técnica.

El proceso de reestructuración deberá permitir que el Sistema Ferroviario Mexicano alcance la eficiencia, seguridad y confiabilidad que se requiere para

lograr la transformación de la economía hacia el interior y frente al resto del mundo, para acceder a un mayor bienestar.

Para el sistema de transporte mexicano, y en particular el ferrocarrilero, el Tratado de Libre Comercio representa una oportunidad al establecerse un nuevo espacio norteamericano con grandes posibilidades de expansión. Una zona de libre comercio significa un flujo mayor y más rápido de bienes y servicios. El aumento en ese flujo repercute, necesariamente en el servicio de transporte ferrocarrilero, y es lógico que en los próximos años se genere un aumento gradual y progresivo en el volumen de carga que transporta el Sistema Ferroviario Nacional.

A partir de lo anterior y cuando apenas empezaba la reestructuración de los ferrocarriles mexicanos a principios de 1995, pocos eran los que visualizaban la profundidad de los cambios que ocurrirían posteriormente y que condujeron a la actual configuración del sistema ferroviario mexicano. En poco más de tres años se pasó de un monopolio estatal a un conjunto de empresas ferroviarias privadas que prestan el servicio de transporte de carga. Las razones de este cambio se encuentran en la insuficiencia de recursos públicos para superar el fuerte deterioro de la infraestructura y los servicios, producto de un rezago acumulado en la inversión y mantenimiento en las vías y en el equipo ferroviario. La intensificación de los intercambios entre México y sus principales socios comerciantes demanda una infraestructura más moderna, que haga

posible disminuir los costos de transporte y los tiempos de entrega. Ello sólo es posible con mayor inversión.

## CAPITULO IV

### LA TEORIA DE LA CONCESION

#### 4.1. Teoría General de la Concesión.

“Dada la enorme cantidad de tareas que el Estado tienen atribuidas para lograr sus fines, no podría cumplirlas de manera directa ; por ello existe la posibilidad de encomendarle a particulares la prestación de determinados servicios o permitirles el uso de bienes públicos, cuando se interesen en ello y cuenten con las cualidades idóneas para hacerlo.

El gobernado se halla interesado en esas labores por el significado económico que le puede representar o por la utilidad que implica el uso de cierto bien, y en virtud de que el poder público no puede abarcar toda la actividad de ese tipo de forma directa, surge la concesión como figura jurídica que le permite al particular desempeñar actividades que son propias del Estado, en cuanto que persiguen la satisfacción de necesidades generales. En el caso de la concesión de bienes, se pretende alcanzar de manera directa el interés general.”<sup>16</sup>

## 4.2. Evolución Histórica.

“La concesión, en tanto en tanto que mediante ella se otorga el consentimiento del poder público para que puedan realizarse actividades que originalmente corresponden a éste, se remonta a los orígenes de la historia humana, cuando el gobernante comisionaba a ciertos individuos para recaudar los tributos que los súbditos estaban obligados a entregar. Con motivo de las guerras de conquista y colonización, la figura subsiste y se desarrolla, proceso que se mantiene una vez consolidadas las colonias y sistematizada la explotación de recursos naturales de los territorios sometidos.

Como figura jurídica y ya presentando los perfiles actuales, la encontramos a fines del siglo XVIII ; una centuria más tarde se le separa de la ahora llamado contrato de obra pública.

## 4.3. Concepto de Concesión.

En virtud de la importancia que esta institución posee, así como del interés que provoca a los tratadistas, se podría citar una amplia gama de definiciones o conceptos de concesión, que variaría según la visión o naturaleza jurídica con la que se considere, pero con la mira de ser concretos nos limitaremos a exponer un par de opiniones :

---

<sup>16</sup> MARTINEZ MORALES, Rafael I., Derecho Administrativo. Ed. Harla. México, 1991. Pág. 259

Según Otto Mayer la concesión es “acto administrativo de determinado contenido. Este contenido debe consistir en que por él se dé al súbdito un poder jurídico sobre una manifestación de la administración pública.”

Por nuestra parte, consideramos, que concesión es el acto jurídico unilateral por el cual el Estado confiere a un particular la potestad de explotar a su nombre un servicio o bien públicos, que le pertenecen a aquél, satisfaciendo necesidades de interés general.

#### **4.4. Naturaleza jurídica de la Concesión.**

Hoy se sigue controvirtiendo la naturaleza jurídica de la concesión. De las teorías expuestas sobre este particular, las más representativas son:

a) *Contrato de derecho privado*. Se presupone un acuerdo de voluntades entre el Estado y el particular concesionario ; por lo tanto, estamos en presencia de un contrato puro y simple regido por las normas del derecho privado. Obviamente, por el desarrollo del derecho administrativo, esta tesis esta prácticamente abandonada, aunque conserva algunos seguidores.

b) *Contrato administrativo*. Esta es una corriente mayoritaria dentro de la doctrina ; dicha corriente sostiene que la concesión es un contrato, pero en el cual se hace valer una posesión privilegiada de la administración pública frente al particular. Esta doctrina no logra explicar la gran discrecionalidad que tiene la autoridad para decidir las condiciones y al titular de la

concesión ; como tampoco explica la especial naturaleza del objeto de la propia concesión.

c) *Acto unilateral*. Esta teoría, expuesta por el citado Otto Mayer, sostiene que la concesión es un típico acto administrativo unilateral.

d) *Acto mixto o complejo*. Aquí se sostiene que la concesión comparte elementos tanto del acto administrativo unilateral, como del contrato. La inconsistencia de esta teoría radica en que una persona física o moral no se puede colocar en dos posiciones, una de derecho público y otra de derecho privado, dentro de un mismo acto."<sup>17</sup>

#### **4.5. El régimen jurídico positivo.**

"La concesión como acto jurídico de la administración pública debe ajustarse a los elementos, los requisitos y las formalidades señalados para el acto administrativo en general. Ante la falta de un texto único en materia de concesiones, será necesario recurrir a la ley de la materia para conocer y aplicar las normas correspondientes a cada actividad concesionable.

Merecen citarse especialmente por sus reglas en el asunto de concesiones, la Ley de Vías Generales de Comunicación y la Ley General de Bienes Nacionales.

#### 4.6. Principios que rigen la concesión.

Los mismos principios que rigen a la función y al acto administrativo, rigen a la concesión : legalidad competencia, etc. Es usual encontrar descrita la citada figura como una forma de colaboración de los particulares en la función administrativa, cuyo desempeño corresponde fundamentalmente al poder público.

A propósito de los servicios públicos, la importancia de la concesión resulta clara en los sistemas liberales, neoliberales y de economía mixta. En cuanto al uso y aprovechamiento de bienes del Estado, la doctrina extranjera tiende a no considerarlos como concesión sino dentro de la amplia y poco precisa categoría de autorizaciones ; éste no es el caso de México, en donde casi unánimemente se le cataloga dentro de la figura de que se trata el presente tema."<sup>18</sup>

#### 4.7. Derechos del concesionario.

"Una vez otorgada la concesión, emergen derechos para el concesionario. Dentro de aquellos encontramos un derecho público subjetivo de disponer de la cosa concesionada, dentro de los límites que le señalen la ley y el título de la concesión; podrá realizar los cambios y armar las instalaciones que se requieran para lograr el objeto de la propia concesión y, recibir los beneficios

---

<sup>17</sup> MORALES MARTINEZ, Rafael I., Op. Cit., Pág. 260 y 261

<sup>18</sup> Ibidem, Pág. 262

económicos generados por las tareas realizadas ; además, tendrá la posibilidad de oponerse al otorgamiento de nuevas concesiones que interfieran con su ámbito de operaciones.

Los derechos otorgados son de carácter personalismo, solo pueden ser transferidos mediante el consentimiento de la autoridad, lo que, en opinión de algunos tratadistas, implica un nuevo acto de concesión.”<sup>19</sup>

#### **4.8. Propiedad de los bienes afectados a la explotación de la concesión.**

“Los bienes afectados a la explotación de la concesión pueden pertenecer al concesionario o al Estado (concedente), ya sea que aquel aporte bienes propios para la operación de la misma, o, en el segundo supuesto, que aporten bienes del patrimonio público o que el objeto mismo de la concesión se el uso o aprovechamiento de cosas de propiedad estatal.

La titularidad patrimonial de los bienes utilizados en la concesión, no varía de su original propietario, aunque si quedan sujetos a las limitaciones que la propia concesión prevea.

Como excepción tenemos la estipulación en el sentido de que al término de la concesión, los bienes del concesionario pasen al Estado y, también, el caso en que se trata de bienes del concedente que, por naturaleza, se consuman o extraigan.”<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> MARTINEZ MORALES, Rafael i. Op. Cit., Pág. 263

<sup>20</sup> Ibidem, Pág. 264

#### **4.9. Obligaciones del concesionario.**

“Como la concesión tiene un carácter *intuitu persona*, el concesionario deberá ejercerla personal y directamente ; es decir, no podrá transmitirla, cederla o enajenarla.

El concesionario tiene la obligación tanto de cuidar los bienes concesionados como la de no interrumpir el servicio público. Tales bienes no pueden ser gravados sin la autorización expresa del concedente.

Existe también la obligación de acatar puntualmente la tarifa correspondiente. Además, los bienes deben ser cuidados y los servicios prestados con la mayor diligencia posible, cumpliendo con todas las disposiciones legales, teniendo en consideración de que se trata de cuestiones de interés general.”<sup>21</sup>

#### **4.10. El título de la concesión.**

“El título de la concesión es el documento donde consta la decisión del poder ejecutivo, así como la aceptación del particular ; es un aviso al interesado acerca de los derechos y las obligaciones que implica el ese acto administrativo ; desde luego, no se trata de un título negociable o de crédito (esta aclaración parecería ociosa, pero valga ante una posible confusión terminológica).

Dependiendo de la importancia de la concesión, el título deberá publicarse en el *Diario Oficial de la Federación* ; si se trata de concesiones trascendentales de carácter estatal o municipal, tendrá que reproducirse el documento relativo en el órgano del gobierno local.

#### **4.11. Extinción de la concesión.**

La existencia de las concesiones a perpetuidad casi ha desaparecido. Hay varias maneras de terminar este acto : cumplimiento del plazo, falta de objeto o materia, rescisión, revocación, caducidad, rescate, renuncia y quiebra o muerte del concesionario."<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> MARTINEZ MORALES, Rafael I., Op. Cit. 265

<sup>22</sup> Ibidem, Pág. 266

## CAPITULO V

### ACTUAL MARCO JURIDICO DEL SISTEMA FERROVIARIO MEXICANO

#### 5.1. Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 25 dispone en su primer y quinto párrafo respectivamente que:

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

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

Por otra parte, el Artículo 28 de dicho ordenamiento dispone a la letra en su cuarto y décimo párrafo, respectivamente que:

“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 esta Constitución; el estado al ejercer en ellas 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 vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.”

“El Estado sujetándose a las leyes, podrá en caso de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio público 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.”

## **5.2. Reforma al Artículo 28 Constitucional**

En febrero de 1995 el H. Constituyente Permanente aprobó las reformas al artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

resultado de la iniciativa del Presidente Ernesto Zedillo. Dichas reformas incluyen la reclasificación de la actividad ferroviaria como área prioritaria para la nación, abriendo la oportunidad para la participación del sector privado en el sistema ferroviario.

En la iniciativa de reforma se señalan como razones fundamentales para realizar esta transformación la convicción de que un régimen monopólico de prestación exclusiva del servicio ferroviario no le garantiza al Estado una rectoría eficaz sobre este campo, y que es necesario reafirmar la rectoría del Estado Mexicano en las áreas prioritarias.

02 DE MARZO DE 1995 DECRETO por el que se declara reformado el cuarto párrafo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEON, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes saber:

Que la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente:”

## D E C R E T O

"LA COMISION PERMANENTE DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN USO DE LA FACULTAD QUE LE CONFIERE EL ARTICULO 135 CONSTITUCIONAL Y PREVIA LA APROBACION DE LAS CAMARAS DE DIPUTADOS Y DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNION, ASI COMO DE LA MAYORIA DE LAS HONORABLES LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS, DECLARA REFORMADO EL CUARTO PARRAFO DEL ARTICULO 28 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

ARTICULO UNICO.- Se reforma el cuarto párrafo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

"Artículo 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 vía 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 ellas 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 vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.”.

### **5.3. Ley General de Bienes Nacionales**

Esta ley dispone en sus artículos 1º., 2º., 5º., 10º., 16º. y 20º. mismos que a la letra señalan:

“Artículo 1º. El Patrimonio Nacional se compone de:

1.- Bienes de Dominio público de la federación, y”

“Artículo 2º.- Son bienes de dominio público:

...

V.- Los inmuebles destinados por la federación a un servicio público, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a éstos, conforme a la ley”

“Artículo 5.- Los bienes de dominio público estarán sujetos exclusivamente a la jurisdicción de los poderes federales, en los términos prescritos por esta ley...”

“Artículo 16.- Los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles y no estarán sujetos, mientras no varíe su situación jurídica, a acción

reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional. Los particulares y las instituciones públicas sólo podrán adquirir sobre el uso, aprovechamiento y explotación de estos bienes, los derechos regulados en esta ley y en las demás que dicte el Congreso de la Unión”

“Artículo 20.- Las concesiones sobre bienes de dominio público no crean derechos reales, otorgan simplemente frente a la administración y sin perjuicio de terceros, el derecho a realizar los usos, aprovechamiento o explotaciones, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes y el acto o título de la concesión”.

#### **5.4. Ley de Vías Generales de Comunicación**

Dispone en sus artículos 2º., 3º., 4º., 5º., y 7º., mismos que a la letra dicen:

“Artículo 2º. Son partes integrantes en las vías generales de comunicación:

...

II. Los terrenos y aguas que sean necesarios para el derecho de vía y para el establecimiento de los servicios y obras a que se refiere al fracción anterior.”

“Artículo 3º.- Las vías generales de comunicación y los modos de transporte que operen en ellas quedan sujetos exclusivamente a los Poderes federales. El Ejecutivo ejercerá sus facultades por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en los siguientes casos y sin perjuicio de las

facultades expresas que otros ordenamientos legales concedan a otras dependencias del Ejecutivo federal:

...

III.- Otorgamiento, interpretación y cumplimiento de concesiones:"

"Artículo 4º.- Las controversias que se susciten sobre interpretación y cumplimiento de las concesiones, y toda clase de contratos relacionados con las vías generales de comunicación y medios de transporte, se decidirán:

- I. Por los términos mismos de las concesiones y contratos;
- I. Por esta ley, sus reglamentos y demás leyes especiales;
- II. A falta de disposiciones de esa legislación, por los preceptos del Código de Comercio;
- III. En defecto de unas y de otros, por los preceptos del Código Civil del Distrito Federal y Federal de Procedimientos Civiles, y
- IV. En su defecto, de acuerdo con las necesidades mismas del servicio público de cuya satisfacción se trata".

"Artículo 5º.- Corresponderá a los Tribunales Federales conocer de todas las controversias del orden civil en que fuere parte actora, demandada o tercera opositora una empresa de vías generales de comunicación, así como de los delitos contra la seguridad o integridad de las obras o contra la explotación de las vías, y los que se intenten o consumen con motivo del funcionamiento y de

sus servicios, o en menoscabo de los derechos o bienes inmuebles propiedad de las empresas o que estén bajo su responsabilidad”.

“Artículo 7º.- Las vías generales de comunicación servicios públicos que en ellas se establezcan, los capitales y empréstitos empleados en ellos, las acciones, bonos y obligaciones emitidos por las empresas, no podrán ser objeto de las contribuciones de los Estados, departamentos del Distrito Federal o Municipios.”

#### **5.5. Ley Reglamentaria del Sistema Ferroviario**

Esta ley establece en sus artículos 1,4 y 8 que:

‘Artículo 1.- La presente Ley es de orden público y de observancia en todo el territorio nacional, y tiene por objeto regular la construcción, operación, explotación, conservación y mantenimiento de las vías férreas cuando sean vías generales de comunicación, así como el servicio público que en ellas opera y los servicios auxiliares.

El servicio ferroviario es una actividad económica prioritaria y corresponde al Estado ser rector de su desarrollo. Al ejercer sus funciones de rectoría, el Estado protegerá en todo momento la seguridad y soberanía de la Nación y promoverá el desarrollo del servicio ferroviario en condiciones que garanticen la libre competencia entre los diferentes modos de transporte.”

‘Artículo 4.- Son de jurisdicción federal las vías generales de comunicación ferroviaria, el servicio público de transporte ferroviario que en ellas opera y sus servicios auxiliares. Corresponderá a los tribunales federales conocer las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de esta ley.

En todo caso, las autoridades que conozcan de las controversias proveerán lo necesario para que no se interrumpa la prestación del servicio público de transporte ferroviario.”

“Artículo 5.- A falta de disposición expresa en esta Ley o en los Tratados Internacionales, se aplicarán, la:

- I. Ley de Vías Generales de Comunicación.
- II. Ley General de Bienes Nacionales;
- III. Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y
- IV. Los Códigos de Comercio, Civil para el Distrito federal en materia común y para toda la República en Materia Federal, y el Federal de procedimientos Civiles.”

“Artículo 6.- Corresponde a la Secretaría, en materia de Servicio Ferroviario, el ejercicio de las atribuciones siguientes:

II. Otorgar las concesiones y permisos a que se refiere esta Ley, verificar su cumplimiento y resolver sobre su modificación o terminación.

IV Verificar que las vías férreas, los servicios públicos de transporte ferroviario y sus servicios auxiliares cumplan con las disposiciones aplicables

VIII.- Interpretar esta Ley para efectos administrativos, y..”

“Artículo 8.- Las vías generales de comunicación ferroviaria se mantendrán en todo momento dentro del dominio público de la Federación. Las vías férreas que se construyan al amparo de un título de concesión, pasarán a formar parte del dominio público inmediatamente, con independencia de las condiciones y plazo de la concesión.”

La Ley Reglamentaria del Sistema Ferroviario fue publicada en el Diario Oficial el 12 de mayo de 1995 y norma los procedimientos para el otorgamiento de concesiones o permisos a los particulares que pretenden prestar el servicio público de transporte ferroviario o sus servicios auxiliares.

Con este nuevo marco legal se pretendía que el servicio pudiera ser prestado por particulares operando mediante el régimen de concesión y a través de permiso para el caso de la prestación de los servicios auxiliares.

**5.6. Concesiones otorgadas por el Gobierno Federal por conducto de la Secretaria de Comunicaciones y Transportes, a los diversos concesionarios del Sistema Ferroviario Mexicano.**

“Legislación aplicable.- La operación y explotación de la vía férrea, el uso, aprovechamiento y explotación de los bienes, así como la prestación del servicio público de transporte ferroviario de carga y de los servicios auxiliares, se sujetarán a la Ley y su Reglamento, la Ley de Vías Generales de Comunicación, la Ley General de Bienes Nacionales, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la protección al Ambiente, la Ley federal de Competencia Económica, decretos y normas oficiales mexicanas

El concesionario acepta que si los preceptos legales y las disposiciones administrativas a que se refiere el párrafo anterior fueran derogados, modificados o adicionados, quedará sujeto, en todo tiempo, a la nueva legislación y a las nuevas disposiciones legales y administrativas que en la materia se expidan, a partir de su entrada en vigor”.

“2.1 Equidad en la prestación de los Servicios.- El Concesionario se obliga a prestar los servicios ferroviarios a los usuarios solicitantes, de manera permanente, uniforme y en condiciones equitativas y no discriminatorias en cuanto a oportunidad, calidad y precio, en los términos dispuestos por el Capítulo VIII, título tercero, del reglamento.”

**Tribunales Competentes.-** Para todo lo relativo a la interpretación y cumplimiento de la presente concesión, salvo lo que administrativamente corresponde resolver a la Secretaria, el Concesionario conviene someterse a la jurisdicción de los Tribunales federales competentes en el Distrito Federal, por lo que ambas partes renuncian al fuero que pudiera corresponderles en razón de sus domicilios presentes o futuros.

## CONCLUSIONES

A partir de la reforma al artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se ha logrado, entre otros, modernizar el transporte ferroviario como eje de un Sistema Nacional de transporte articulado y funcional: dotar al país de un servicio ferroviario seguro, competitivo y eficiente que promueve el desarrollo del transporte multimodal; respetar íntegramente los derechos de los ferrocarrileros; realizar un proceso de transferencia transparente y ágil a los agentes privados.

Asimismo, se adecuó el marco legal para permitir la participación de la inversión privada en los ferrocarriles, y se definió el esquema de segmentación del sistema ferroviario.

La citada reforma evitó pasar de un monopolio público a uno privado, logrando un esquema de tres ferrocarriles troncales que confluyen en la ciudad de México, dos que van hacia el norte y otro que conecta con el sureste del país, así como el otorgamiento de líneas cortas. Las tres líneas conectan las principales ciudades y puertos del país y para dar opciones competitivas para los usuarios del ferrocarril, se incluyeron derechos de paso comerciales entre los tres ferrocarriles.

Las reglas básicas sobre las cuales se llevaron a cabo las licitaciones otorgaron la certeza jurídica necesaria, ya que la concesión a 50 años tiene la posibilidad de prórroga por 50 más, excepto en zonas fronterizas, donde el periodo es de 25 años; asimismo, se entregaron los ferrocarriles libres de pasivos, admite hasta 49% de inversión extranjera y se podrá ampliar con autorización expresa del gobierno mexicano.

El ferrocarril del Noreste fue el primero en adjudicarse al sector privado, mediante licitación pública en diciembre de 1996. Se trata del ferrocarril con mayor densidad de carga, factor que resulta de dividir las toneladas transportadas entre los kilómetros recorridos. El hecho de ser la ruta más corta entre la Ciudad de México y la frontera con los Estados Unidos, la convertía en una línea sumamente atractiva para los inversionistas. Entre los principales interesados en esta línea destacaron: Grupo México asociado con el Ferrocarril Union Pacific y Transportación Ferroviaria Mexicana (TFM), y un consorcio integrado por Transportación Marítima Mexicana, la principal compañía naviera de América Latina y el Ferrocarril Kansas City Southern.

Este último grupo resultó ganador al ofrecer 1,384 millones de dólares (su equivalente en moneda nacional), por el 80% del paquete accionario del Ferrocarril del Noreste. El 20% restante será ofrecido al público en general a través de la Bolsa de Valores en un plazo de cinco años.

TFM comenzó a operar el ferrocarril a mediados de 1997.

En julio del mismo año concluyó la licitación del Ferrocarril Pacífico Norte. El ganador fue la empresa Ferrocarril Mexicano, integrado mayoritariamente por el Grupo México, con la participación de Ingenieros Civiles Asociados y el Ferrocarril Union Pacific. En febrero de 1998 el concesionario privado tomó posesión de la línea.

De igual forma, en 1997 se concesionó la línea corta Coahuila – Durango que corre por ambos estados y transporta principalmente productos minerales y hierro. En este caso el ganador fue el consorcio integrado por Grupo Acerero del Norte e Industrias Peñoles, que comenzó a operar en abril de 1998.

El 10 de mayo del mismo año inició operaciones como empresa del sector privado la Terminal Ferroviaria del Valle de México, que está brindando servicios de intercambio y conexiones propios de su condición.

En julio de 1998 se dio a conocer el fallo de la licitación de la última línea troncal, el Ferrocarril del Sureste. Resultó ganadora la empresa Triturados Basálticos, S.A. (TRIBASA).

A finales de 1998 prácticamente el 73% de la longitud de las vías principales del sistema ferroviario y el 97% de la carga estaban siendo operados por

## BIBLIOGRAFIA

### LIBROS

ABASCALI SHERWLLI, Manuel. El ferrocarril Mexicano (1873-1973). México, Artes de México 156, 1972.

BARCENA, Mariano. Los Ferrocarriles Mexicanos. México. El minero mexicano, Filomeno Mata Impresor. 1881.

BAZ, Gustavo y Eduardo L. Gallo. Historia del Ferrocarril Mexicano. Editorial Cosmos, México, 1977.

CARBALLIDO, Emilio. El tren que corría. México, FCE, Colección Popular , 1974.

Ferrocarriles Nacionales de México. Caminos de Hierro. México, FNM, 1996.

FUENTES DIAZ, Vicente. El problema ferrocarrilero en México. Ed. Del autor. México, 1951.

GILL, Mario. Los ferrocarrileros. Editorial extemporáneos, México, 1971.

## LEYES

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 13 a. Ed. , Ed. Porrúa.  
México, 2000.

Ley de Vías Generales de Comunicación. 28 ed. Porrúa. México, 1998

## ENCICLOPEDIAS Y DICCIONARIOS

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 5ª. ed. Ed.  
Purrúa, S.A., México, 1992

Diccionario Práctico Larousse de Sinónimos y Antónimos, 12ª. ed.  
Ed.Larousse, S.A. de C.V., México, 1986.

RUBISTEIN Santiago, Diccionario de Sinónimos y Antónimos e ideas afines,  
Ed. Ramón Sopena Mexicana S.A., México, 1978.

Enciclopedia Internacional PAL, Ed. Mensajero, España, 1984.

GARCIA-PELAYO Y GROSS, Ramón, Pegueño Larousse en Color, Ed.  
Noguer, Barcelona, 1975.