



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

"APERTURA A LA INVERSION PRIVADA DEL SISTEMA FERROVIARIO EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS"

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
SERGIO EDUARDO MOLINA QUINTERO



ASESORA: LIC. ROSA CARMEN RASCON GASCA



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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.

**PAGINACIÓN**

**DISCONTINUA**



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AVENIDA DE  
MEXICO

**FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**

Ciudad Universitaria, D.F., a 16 de abril del 2002

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ  
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION ESCOLAR  
P R E S E N T E**

El pasante de esta Facultad, Sergio Eduardo Molina Quintero, con número de cuenta, 9751350-8 ha elaborado la tesis "APERTURA A LA INVERSION PRIVADA DEL SISTEMA FERROVIARIO EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ", bajo la dirección de la Lic. Rosa Carmen Rascón Gasca, y la cual a mi juicio cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites inherentes para que dicho pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Transcribo acuerdo del Consejo de Directores de Seminarios, según circular SG/003/98, de la Secretaría General:

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

**"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"  
El Director del Seminario**

**PEDRO NOGUERÓN CONSUEGRA  
LICENCIADO EN DERECHO**



c.c.p.- Dr. Fernando Serrano Migallón.- Director de la Facultad de Derecho.- presente

**A mis padres:**

**"Por su gran esfuerzo en darnos un futuro";**

**Con cariño, y un profundo agradecimiento.**

**TESIS:**

**"APERTURA A LA INVERSION PRIVADA DEL SISTEMA FERROVIARIO EN  
LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS"**

**SEMINARIO:**

**DERECHO ADMINISTRATIVO**

**ALUMNO:**

**MOLINA QUINTERO SERGIO EDUARDO**

**ASESORA:**

**LICENCIADA ROSA CARMEN RASCON GASCA**

## INDICE

	PAG.
<b>Introducción.</b>	<b>I</b>
<b>Abreviaturas</b>	<b>IV</b>
<b>Capítulo Primero: Antecedentes.</b>	<b>1</b>
1.1 Primeras autorizaciones para la construcción de ferrocarriles en México.	1
1.2 Nuevos lineamientos para el otorgamiento de autorizaciones relacionadas con el ferrocarril.	7
1.3 Constitución de Ferrocarriles Nacionales de México, S.A. (6 de Julio de 1907).	13
1.4 Expropiación de los bienes pertenecientes a la empresa Ferrocarriles Nacionales de México, S.A. (D.O.F. 24 de Junio de 1937).	18
1.5 Transformación de los Ferrocarriles Nacionales de México.	23
1.5.1 Departamento de Ferrocarriles Nacionales de México (D.O.F. 30 de Junio de 1937).	23
1.5.2 Administración Nacional Obrera de los Ferrocarriles (D.O.F. 30 de Abril de 1938).	26
1.5.3 Administración de los Ferrocarriles Nacionales de México (D.O.F. 31 de Diciembre de 1940).	28
1.5.4 Ferrocarriles Nacionales de México como Organismo Público Descentralizado (D.O.F. 30 de Diciembre de 1948).	30
1.6 Rescate ferroviario de 1992.	35
<b>Capítulo Segundo: Reestructuración del sistema ferroviario mexicano.</b>	<b>38</b>
2.1 Necesidad de reestructurar el sistema ferroviario mexicano.	38
2.1.1 Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (D.O.F. 31 de Mayo de 1995).	38
2.1.2 Influencia del Tratado de Libre Comercio con América del Norte e infraestructura de los Ferrocarriles Nacionales de México hasta 1994.	42

2.2	Reforma al artículo 28 Constitucional en su párrafo cuarto (D.O.F. 2 de Marzo de 1995).	46
2.3	Creación de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario (D.O.F. 12 de Mayo de 1995).	52
2.4	Comisión Intersecretarial de Desincorporación.	56
2.4.1	Creación de la Comisión Intersecretarial de Desincorporación (Acuerdo del 6 de Abril de 1995).	56
2.4.1.1	Intervención de la Comisión Federal de Competencia.	60
2.4.1.2	Intervención de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Comité de Reestructuración del Sistema Ferroviario Mexicano.	64
2.4.1.3	Intervención de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.	68

**Capítulo Tercero: Evolución del nuevo sistema ferroviario mexicano desde su apertura a la inversión privada.** **74**

3.1	Lineamientos generales para la apertura a la inversión en el sistema ferroviario mexicano (D.O.F. 13 de Noviembre de 1995).	74
3.2	Propuesta de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para dividir la vía general de comunicación ferroviaria.	78
3.3	Procedimiento para el concesionamiento de las Empresas de Participación Estatal mayoritaria.	81
3.3.1	Creación temporal de Empresas de Participación Estatal mayoritaria.	81
3.3.2	Concesiones otorgadas por el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para operar la vía general de comunicación ferroviaria.	87
3.3.3	Intervención de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.	94
3.3.4	Enajenación de los títulos representativos del capital social en las Empresas de Participación Estatal mayoritaria (D.O.F. 29 de Enero de 1997).	98



3.4 Procedimiento de concesionamiento y asignación de las líneas cortas.	104
3.5 Gobierno y Sociedades Mercantiles que operan actualmente los ferrocarriles en México. Desarrollo actual del sistema ferroviario mexicano.	107
3.6 Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.	115
3.7 Extinción del Organismo Público Descentralizado Ferrocarriles Nacionales de México y abrogación de su Ley Orgánica (D.O.F. 4 de Junio del 2001).	118
<b>Capítulo Cuarto: Principal legislación aplicable.</b>	<b>121</b>
4.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	121
4.2 Ley Federal de Competencia Económica.	122
4.3 Ley General de Bienes Nacionales.	124
4.4 Ley de Vías Generales de Comunicación.	126
4.5 Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario.	130
4.5.1 Reglamento del Servicio Ferroviario.	141
4.6 Ley de Inversión Extranjera.	149
<b>Conclusiones.</b>	<b>152</b>
<b>Glosario de Términos Ferroviarios</b>	<b>155</b>
<b>Bibliografía.</b>	<b>158</b>
<b>Anexo "A" Mapa de la Red Ferroviaria Actual</b>	

## **INTRODUCCION**

El ferrocarril es poseedor de una gran tradición; sus antecedentes más remotos en los Estados Unidos Mexicanos (en lo sucesivo México) datan de 1837, fecha en la que nuestro país adoptó el ferrocarril para nunca más dejarlo. El ferrocarril, representó en sus orígenes progreso, unión, tecnología, y por supuesto el medio de transporte masivo por excelencia.

Debido a la gran importancia que rápidamente adquirió el ferrocarril en México, empresarios o grupos de ellos, comenzaron a ver en el ferrocarril una fuente muy importante de ingresos, llevándolos a solicitar en múltiples ocasiones las autorizaciones correspondientes para llevar a cabo tanto la construcción de vías férreas, como su operación.

Más tarde, el Gobierno Federal se dio cuenta de la gran importancia que representaba el controlar dicho medio de transporte e inició hábiles operaciones tendientes a controlarlo, hasta el punto en que llegó a crear un Organismo Público Descentralizado y a establecer al ferrocarril como área estratégica para la economía nacional.

Después de extenderse a lo largo y ancho del territorio nacional, llegó el momento en que el Gobierno Federal dejó de invertir en infraestructura ferroviaria, considerando mas importante hacerlo en áreas que en su momento representaban mayor relevancia, lo que trajo consigo la decadencia del sistema ferroviario y el gran auge de otros medios de transporte distintos al ferrocarril, mismos que se volverían eficientes y sobre todo competitivos. Los ferrocarriles entraron en una etapa de descuido y de gran deterioro debido a la mala administración y a la falta de inversión suficiente para modernizar su infraestructura, y llegaron al punto en el que se consideró que solo con la fuerte inyección del capital privado pudieron salvarse de la ruina total.

En la última década, el sistema ferroviario mexicano ha experimentado un cambio estructural y decisivo en el futuro de las comunicaciones modernas. Aquel sistema ferroviario obsoleto, desarticulado, ineficaz, ineficiente ya no tenía cabida en el mundo globalizado en el que nos encontramos y nadie más culpable que nosotros mismos por haberlo dejado llegar al límite en que se consideró que solo de la mano de la inversión privada, nacional y extranjera, pudo solucionar sus grandes problemas de infraestructura y por supuesto económicos.

A lo largo de este trabajo, intentaremos narrar de la manera más clara y concisa posible el procedimiento llevado a cabo para reestructurar el sistema ferroviario nacional, mismo que permitió la inversión del capital privado en un área que hasta antes de la reforma al artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en lo sucesivo constitución), se encontraba reservada de manera exclusiva para el Gobierno Federal; así mismo, revisaremos los documentos de mayor relevancia, en los cuales se encuentra fundada y motivada dicha reestructuración ferroviaria, de manera tal que podamos conocer paso a paso la trayectoria que siguió el procedimiento de apertura a la inversión privada en el sistema ferroviario nacional.

En el presente trabajo, no solo revisaremos documentos legales como fundamento para el cambio estructural, sino que nos adentraremos en los procedimientos planteados en un principio por las distintas dependencias del Gobierno Federal así como de los organismos federales involucrados, y los que en realidad se realizaron, y analizaremos los cambios constitucionales y legislativos llevados a cabo para conocer las bases sobre las cuales se encuentra sustentado el sistema ferroviario moderno.

De igual manera, daremos un vistazo a las empresas ferroviarias que operan actualmente el sistema ferroviario nacional, analizando el procedimiento mediante el cual se llevó a cabo la asignación o concesionamiento

correspondiente a cada una de las rutas pertenecientes a la vía general de comunicación ferroviaria.

Por último, es importante destacar que el trabajo que presentaremos a continuación representa estrictamente el procedimiento llevado a cabo para reestructurar el sistema ferroviario nacional, y aunque no es el motivo principal de nuestra tesis el comparar, o en su caso criticar dicho procedimiento, no nos limitaremos a describirlo, sino que intentaremos dar un enfoque general y de establecer todos los aspectos que consideramos importantes destacar al alcance del lector, de manera tal que el mismo lector pueda llegar a sus propias conclusiones.

## **ABREVIATURAS.**

- CRSFM:** Comité de Reestructuración del Sistema Ferroviario Mexicano.
- EPEM:** Empresas de Participación Estatal Mayoritaria.
- FNM:** Ferrocarriles Nacionales de México.
- LAISF:** Lineamientos Generales para la Apertura a la Inversión en el Sistema Ferroviario Mexicano.
- LRSF:** Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario.
- PND:** Plan Nacional de Desarrollo.
- SECODAM:** Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.
- SCT:** Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- SHCP:** Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- TLC:** Tratado de Libre Comercio con América del Norte.

## Capítulo Primero: Antecedentes.

### 1.1 Primeras autorizaciones para la construcción de ferrocarriles en México.

Antes que nada cabe advertir que la información que a continuación se presenta tiene como finalidad el dar una breve introducción al lector sobre algunos de los sucesos más destacables en cuanto al otorgamiento de concesiones ferroviarias, y a sabiendas de que existe información interesantísima en otros trabajos relacionados con el tema, no pretendemos de manera alguna tocar todos los antecedentes, sino tan solo los que a nuestro parecer resultan más relevantes.

El ferrocarril, creado en plena revolución industrial, fue el primero de los grandes inventos del siglo XIX. En México, las primeras autorizaciones para la construcción de caminos de hierro, fueron meras tentativas que no llegaron jamás a concretarse inspirados en la importancia que entre 1830 y 1835 tomaban los ferrocarriles en los Estados Unidos de América (en lo sucesivo Estados Unidos) y en Inglaterra; con ello, muchos mexicanos veían la posibilidad de imitarlos representando esto un importante paso en el progreso nacional.

El 22 de Agosto de 1837, se otorgó la primera autorización para la construcción de una vía férrea en México, mediante la firma del primer contrato-concesión,<sup>1</sup> correspondiendo tal honor al Presidente General Anastasio Bustamante, y por la otra parte, al señor Francisco Arrillaga.<sup>2</sup> Se trataba de la construcción de un ferrocarril de la Ciudad de México hasta el puerto de Veracruz, extendiendo un ramal a la Ciudad de Puebla, "con el propósito de activar el

---

<sup>1</sup> Durante el siglo XVIII era práctica generalizada firmar contratos-concesión por parte del Gobierno con los particulares, y se llevaba a cabo un procedimiento que en opinión del maestro Miguel Acosta Romero era totalmente inconstitucional, basado en el sometimiento de dichos contratos-concesión a la aprobación del Congreso de la Unión, con lo cual se transformaba en un acto legislativo y dicha aprobación le daba el carácter de ley. Lo inconstitucional recae, en opinión del maestro Acosta Romero en que de conformidad al artículo 72 de la constitución de 1857 el Congreso no tenía facultades expresas para aprobar contratos-concesión. ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*, México, Editorial Porrúa. 2000. p. 914

<sup>2</sup> Historia compendiada de los ferrocarriles mexicanos, F.L.Procel. FNM. p. 1

comercio interno y de ganar una mejor posición en el mercado internacional".<sup>3</sup> Cabe señalar, que tal y como ocurrió con otros tantos proyectos no se tendió un solo kilómetro de vía.

Es importante destacar que la forma mediante la cual se autorizaba a una persona, ya fuera para la construcción de vías férreas, o para operar el ferrocarril sobre vías ya construidas, era mediante el otorgamiento de privilegios,<sup>4</sup> los cuales se otorgaban mediante la firma de contratos con el Ejecutivo Federal, debiendo ser aprobados por el congreso,<sup>5</sup> y que sería el antecedente de la figura de la concesión que actualmente conocemos.

La transmisión de algunos derechos del Estado a los particulares se daba en estos tiempos a través de diversos procedimientos e instrumentos, sobre todo cuando el Estado carecía de la experiencia técnica y la capacidad financiera para la realización de esas actividades, según nos dice Luis Humberto Delgadillo.<sup>6</sup>

Cinco años después de otorgado el primer privilegio, se otorgó el segundo; éste se trataba de la construcción de un camino de fierro entre el Océano Pacífico y el Atlántico, sobre el Istmo de Tehuantepec; mediante decreto publicado el 1° de Marzo de 1842, el Presidente Antonio López de Santa Anna, concedió a Don José

---

<sup>3</sup> SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES; MUSEO NACIONAL DE LOS FERROCARRILES MEXICANOS Y FERROCARRILES NACIONALES DE MÉXICO. Memorias del tercer encuentro de investigadores del ferrocarril. México. Museo Nacional de los Ferrocarriles Mexicanos. 1996. p. 134

<sup>4</sup> El privilegio es definido como una "norma jurídica de naturaleza excepcional dictada en beneficio de una persona o de una clase social o profesional, a título de concesión graciosa. El privilegio es una institución muy antigua, que choca con el sentido general e igualitario del derecho moderno, no obstante lo cual todavía se reconocen algunos que, realmente, son interpretados con un criterio muy diferente del que tradicionalmente se ha manifestado al respecto". DE PINA Rafael y DE PINA VARA Rafael. Diccionario de Derecho. México. Editorial Porrúa. 2000. p. 420

<sup>5</sup> KUNTZ FICKER Sandra y RIGUZZI Paolo. Ferrocarriles y Vida Económica en México (Del surgimiento tardío al decaimiento precoz). México. Editado por El Colegio Mexiquense, A.C.; Ferrocarriles Nacionales de México; Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. 1996. p. 75

<sup>6</sup> DELGADILLO Luis Humberto. Elementos del Derecho Administrativo. Limusa. p. 215

Garay dicho privilegio para la construcción de una vía férrea, lo único que se recuerda de dicha concesión (sic) es el nombre del privilegiado.'

Tuvimos que esperar hasta 1850 para ver en servicio el primer ferrocarril; cubría casi 14 kilómetros desde el puerto de Veracruz hasta el Molino, en el mismo Veracruz, en la ruta Ciudad de México-Veracruz, y que pudo correr en su viaje inaugural a una velocidad de 40 Kilómetros por hora.\*

Más tarde, el mismo "Santa Anna otorgó el privilegio del 22 de Septiembre de 1853, a Juan Laurie Richards, para continuar la construcción del camino de fierro de Veracruz a la Ciudad de México iniciado en 1837"; autorización que de igual manera caducaría sin haberse realizado.\*

Días antes de dejar la presidencia, el 2 de Agosto de 1855, Santa Anna otorgó a los Hermanos Mosso privilegio para el levantamiento de una línea férrea de San Juan, en el puerto de Veracruz, al puerto de Acapulco, en el Estado de Guerrero, pasando por la Ciudad de México. Esta fue la primera vez que se cumplió una concesión; los Mosso empezaron a construir en 1856, y el 4 de Julio de 1857 pudo inaugurarse el tramo del paradero de Tlatelolco, a la Villa de Guadalupe en la Ciudad de México, el acto fue presidido por el Presidente Ignacio Comonfort, por su gabinete y el cuerpo consular; poco después se suspendieron los trabajos,<sup>9</sup> para que más tarde Don Antonio Escandón adquiriera de los Mosso dicha concesión, obligándose a pagar al Gobierno no menos de \$750,000.00 en efectivo;<sup>10</sup> esta concesión fue interrumpida debido a la guerra de Reforma, según menciona Sergio Ortiz Hernán.

---

<sup>7</sup> ORTIZ HERNAN, Sergio. Los ferrocarriles de México, una visión social y económica. "I. La luz de la locomotora". México. Editado por Ferrocarriles Nacionales de México. 1974. p. 76

<sup>8</sup> ORTIZ HERNAN, Sergio. Los ferrocarriles de México, una visión social y económica. "II. La rueda rumorosa". México. Editado por Ferrocarriles Nacionales de México. 1974. p. 338

<sup>9</sup> F.L.Procel. Op. Cit. p. 3

<sup>10</sup> Idem.

<sup>11</sup> ORTIZ HERNAN, Sergio. Los ferrocarriles de México, una visión social y económica. "II. La rueda rumorosa". Op. Cit. p. 338



El "5 de Abril de 1861, el Presidente Benito Juárez, otorgó a Escandón una nueva autorización para la construcción de una línea férrea de Veracruz al Pacífico, con un ramal a Puebla, la cual no había podido llevarse a cabo, subvencionándole con \$560,000.00 anuales durante 25 años y autorizando la importación de equipo ferroviario libre de impuestos con la finalidad de dar impulso al transporte ferroviario",<sup>12</sup> dicho privilegio fue traspasado por Escandón a la Compañía Imperial Mexicana con autorización de Maximiliano del 26 de Enero de 1863.

Poco después, "el 8 de Septiembre de 1863, el Emperador Maximiliano contrató con el Ing. M. Lyons la construcción de un ferrocarril de La Soledad al Chiquihuite".<sup>13</sup>

A la caída de Maximiliano, en Junio de 1867, se habían construido ya los tramos de Tejería a Paso del Macho, en Veracruz, de 76 km. y el de México a Apizaco, de 139 km.<sup>14</sup>

Restablecida la República, Juárez, por decreto del 27 de Noviembre de 1867, revalidó la concesión otorgada a Escandón, por considerarla de utilidad pública; dicho privilegio lo reformó el Congreso el 10 de Noviembre de 1868, fijándosele un subsidio de \$560,000.00 anuales durante 25 años.<sup>15</sup>

El ferrocarril crecía, y el "1° de Enero de 1873 se inauguró y comenzó a dar servicio comercial el primer ferrocarril completo del país";<sup>16</sup> la línea troncal México-Veracruz, de 424 km., fue inaugurada por el Presidente Sebastián Lerdo de Tejada, y se puso en servicio el día 23 del mismo mes.

---

<sup>12</sup> F.L.Procel. Op. Cit. p. 4

<sup>13</sup> Idem.

<sup>14</sup> ORTIZ HERNAN, Sergio. Los ferrocarriles de México, una visión social y económica. "II. La rueda rumorosa". Op. Cit. p. 339

<sup>15</sup> F.L.Procel. Op. Cit. p. 4

<sup>16</sup> SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES; MUSEO NACIONAL DE LOS FERROCARRILES MEXICANOS Y FERROCARRILES NACIONALES DE MEXICO. Memorias del tercer encuentro de investigadores del ferrocarril, Op. Cit. p. 236

Empezaría a dar servicio comercial el ferrocarril mexicano, que tanto entusiasmo había generado. "Disponía en total de 26 locomotoras de vapor, 377 unidades de arrastre para carga y pasajeros, la longitud de sus líneas era de 470.7 km. 423.7 de la ruta a Veracruz y 47 del ramal Apizaco-Puebla".<sup>17</sup>

En ese momento, se esperaban muchas cosas de los ferrocarriles, prevalecía la fé en el progreso y en los beneficios de la técnica moderna, tal creencia parecía justificarse debido a lo ocurrido en Europa y en los Estados Unidos, donde ya las locomotoras eran consecuencia de innumerables cambios en la economía y en la sociedad.

Más tarde, pese a que se mencionaba que Lerdo de Tejada negaba concesiones a los Estados Unidos, tal afirmación resulta dudosa, ya que durante su gobierno se otorgaron diversas concesiones a ferroviarios norteamericanos.

En 1880, el Gobierno mexicano instrumentó una política dirigida a impulsar la construcción acelerada de una red de ferrocarriles. Este año fue considerado un punto de partida dentro de las comunicaciones modernas, "el Ejecutivo asignó a empresas estadounidenses las concesiones para la construcción de dos líneas de la capital a la frontera con Estados Unidos; y otra para un ferrocarril de la frontera a Durango".<sup>18</sup>

Todos los derechos y obligaciones fundamentales del Estado Mexicano y de las empresas eran estipulados dentro de la misma autorización a manera de contrato, en el que entre otras cosas se regulaban, tarifas, y el trato equitativo y no discriminatorio, situaciones que más tarde serían reguladas por el Reglamento

---

<sup>17</sup> F.L.Procel. Op. Cit. p 5

<sup>18</sup> KUNTZ FICKER Sandra y RIGUZZI Paolo. Op. Cit. p. 64

para la construcción, conservación y servicio de los ferrocarriles, decretado por el Presidente Manuel González en el año de 1881.<sup>19</sup>

Aquí cabría hacer un paréntesis para destacar un punto que consideramos importante dar a conocer, y éste es que existen contradicciones en cuanto a las fechas en que fueron otorgadas las concesiones al comparar la información en distintas fuentes; lo anterior resulta un tanto comprensible si tomamos en cuenta que muchas de las concesiones no fueron publicadas formalmente sino tan solo anunciadas, además, como hemos observado, muchas de ellas jamás se llevaron a cabo y en otras muchas ocasiones fueron traspasados dichos privilegios a personas distintas a las que originalmente los adquirieron.

Por último, haremos mención a tres autorizaciones más, que serían a la postre importantísimas para el desarrollo comercial del país; la primera de ellas, fue la otorgada al Ferrocarril Central Mexicano, cuya línea principal corría desde la Ciudad de México hasta Paso del Norte, actualmente Ciudad Juárez, la cual comenzó a tenderse el 25 de Mayo de 1880 y terminada el 8 de Marzo de 1884 con un recorrido de 1,971 Km.<sup>20</sup>

Otra línea de importancia la construyó el Ferrocarril Nacional de México, la cual surgió de la concesión otorgada el 13 de Septiembre de 1883 a la compañía Constructora Nacional, para llevar a cabo la construcción de dos líneas que iban de la Ciudad de México a Manzanillo, en el Estado de Colima, y de la Ciudad de México a Nuevo Laredo, en Tamaulipas, y que más adelante se convertiría en el más grande competidor del Ferrocarril Central Mexicano, pues para 1910 ya había construido 2,717.6 Km. de vía férrea.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Dicho Reglamento, aunque así fue nombrado, no encontramos evidencia alguna de que haya tenido como finalidad reglamentar alguna ley, y como menciona la historiadora Sandra Kuntz fue "el primer esfuerzo por estandarizar el marco regulatorio a nivel federal". Ibidem. p. 172,173

<sup>20</sup> SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES; MUSEO NACIONAL DE LOS FERROCARRILES MEXICANOS Y FERROCARRILES NACIONALES DE MEXICO. Memorias del tercer encuentro de investigadores del ferrocarril, Op. Cit. p. 135

<sup>21</sup> Idem.

Por último tenemos al Ferrocarril Interoceánico, mismo que surgió gracias a la autorización del 16 de Abril de 1878 otorgada a un consorcio inglés para tender la línea interoceánica del puerto de Veracruz hasta Acapulco, en el estado de Guerrero, con varios ramales a la Ciudad de México, Puebla, Cuautla y Cuernavaca; sobre esta concesión se recuerdan los ramales de a Puebla, Cuautla y a Cuernavaca, pero no contamos con información que nos haga pensar que dicho ferrocarril hubiera llegado alguna vez a Acapulco,<sup>22</sup> ya que en las mismas memorias del tercer encuentro de investigadores del ferrocarril menciona como pendiente el ramal a Acapulco.<sup>23</sup>

En solo 15 años, las líneas férreas nacionales alcanzaron ocho mil kilómetros, y se habían puesto ya en práctica varios criterios, como la intervención estatal en la construcción de vías y servicios, el otorgamiento de autorizaciones con reversión a propiedad de la nación, sistemas tarifarios, entre otros.

## **1.2 Nuevos lineamientos para el otorgamiento de autorizaciones relacionadas con el ferrocarril.**

Por nuevos lineamientos para el otorgamiento de concesiones, nos referimos a la política innovadora del Secretario de Hacienda José Ives Limantour en cuanto a la regulación ferroviaria en 1898, misma que a lo largo del presente tema será abordada.

---

<sup>22</sup> Dicho ramal al puerto de Acapulco, jamás fue construido debido a las difíciles condiciones del terreno sobre el cual debía pasar la vía. En Abril de 1997 los terrenos en la Cd. De México considerados para trazar la vía férrea en comento, es decir, las vías México-Cuernavaca-Balsas, en su tramo comprendido de Avenida Ejército Nacional-Estación Contreras, fueron donados al D.F., descartando de esta manera la posibilidad de una posible construcción futura. Las razones de la donación responden también a las condiciones del citado puerto, ya que debido a la profundidad de sus aguas no es propicio para ser utilizado como puerto comercial, aunque hay quien afirma que se encuentra desperdiciado como puerto mercante. Debido a lo anterior fue conveniente dedicarlo a puerto turístico y no comercial.

<sup>23</sup> SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES; MUSEO NACIONAL DE LOS FERROCARRILES MEXICANOS Y FERROCARRILES NACIONALES DE MEXICO. Memorias del tercer encuentro de investigadores del ferrocarril. Op. Cit. p. 137

Los críticos de la política de Díaz, atribulan al Secretario de Hacienda José Ives Limantour, el entorpecer y desmotivar a las personas interesadas en invertir en el ferrocarril, poniendo obstáculos al otorgamiento de concesiones, y paralizando de tal modo el desarrollo ferroviario en el país.

Analizando la política del Secretario de Hacienda, podemos observar que su verdadera intención era poner orden a la política liberal en cuanto al otorgamiento de concesiones se refiere. Limantour se proponía evitar el derroche de fondos públicos, consecuencia de autorizaciones otorgadas con suma liberalidad a políticos locales, abogados u hombres de negocios, quienes en muchos casos no contaban con los elementos necesarios para llevarlas a cabo,<sup>24</sup> tratando a su vez de sujetar la futura construcción ferroviaria a un plan global, de tal manera, que la red nacional llegara a ser un todo armónico.

La etapa restrictiva en cuanto al otorgamiento de concesiones, había comenzado en realidad desde la creación de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas el 13 de Mayo de 1891, cuando fue colocado bajo su jurisdicción<sup>(sic)</sup>, entre otros once ramos el de los ferrocarriles, que dependían hasta entonces de la Secretaría de Fomento.<sup>25</sup> De aquí en adelante, todos los asuntos relacionados con el ferrocarril serían examinados minuciosamente, tomando en cuenta principios generales y no sólo consideraciones especiales al caso en particular.

"Al 1° de Julio de 1898 se encontraban concesionados y pendientes de construir alrededor de 5,930 km. de vías férreas, y en casi todos los estados de la República. Los contratos vigentes suponían para el estado una obligación por subvenciones que pasaba de los 56.7 millones".<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> KUNTZ FICKER Sandra y RIGUZZI Paolo. Op. Cit. p. 76

<sup>25</sup> ORTIZ HERNAN, Sergio. La expropiación ferroviaria del Presidente Cárdenas. México. Editado por FNM. 1987. p. 21

<sup>26</sup> ORTIZ HERNAN, Sergio. Los ferrocarriles de México, una visión social y económica, "I. La luz de la locomotora". Op. Cit. p. 212

Dentro de los lineamientos propuestos por Limantour, se encontraba el de reducir tales subvenciones en el futuro, pero resultaba imposible aplicar dicho criterio reductivo por igual a todos los ferrocarriles sin hacer distinción a la importancia que representaba cada uno en su ruta." Estos antecedentes conducían a la necesidad de elaborar un plan ferroviario que observara, por un lado, las necesidades del país de acuerdo al grado de importancia, y la posibilidad de subsidiar por parte del Estado las líneas de prioridad; y por otro lado, la situación particular de cada una de las empresas concesionarias, los requisitos y obligaciones a que debían sujetarse, en vistas de la política de fomento económico del Gobierno y de sus requerimientos recaudatorios.

"En Septiembre de 1898, ... Limantour expuso ante un consejo de ministros encabezado por el Presidente Díaz, los nuevos lineamientos de la construcción y financiamiento de ferrocarriles y puertos";<sup>27</sup> había llegado la hora de presentar un plan que armonizara los medios de comunicación, representando a la vez menores gastos para el Gobierno. Igualmente era necesario dar término a los conflictos entre los concesionarios en competencia, así como con las gestiones e instancias con que se veían presionadas las autoridades por parte de estos.

En este contexto, Limantour propuso dar apoyo a la construcción de líneas más urgentes, posponer el de líneas, que aunque importantes, no era urgente su construcción y cancelar definitivamente todas las que no quedaran comprendidas en dicho plan.

Limantour, ante Porfirio Díaz y su gabinete, presentó su propuesta considerando como ferrocarriles de primera importancia para el desarrollo del país, los siguientes:

- "1) Los que integraban la zona del pacífico con el centro
- a) A Guaymas o Topolobampo.

---

<sup>27</sup> ORTIZ HERNAN, Sergio. La expropiación ferroviaria del Presidente Cárdenas, Op. Cit. p. 21

<sup>28</sup> Idem.

b) A Mazatlán.

e) A Manzanillo.

d) A Zihuatanejo o Acapulco.

2) Los que prolongaran la red ferroviaria hacia el sur, los que unieran el Nacional de Tehuantepec con el resto del país y llegaran a la frontera con Guatemala, y;

3) Los que establecían una comunicación más directa entre la Ciudad de México y Tampico, Tamps, y que servirían para acortar la distancia entre Acapulco, México y la frontera norte".<sup>29</sup>

"Las líneas no incluidas en este rubro, aún y cuando presentaran ventajas, sólo podrían hacerse acreedoras a ciertas exenciones de impuestos por parte del Gobierno Federal, pero no subsidios; sin embargo no se desechaba la posibilidad de que estos pudieran ser otorgados por los Gobiernos estatales con interés en ellas".<sup>30</sup>

"El plan de Limantour fue aceptado, y elevado a rango de ley, fijando los lineamientos de acción por parte del Gobierno en materia ferroviaria".<sup>31</sup>

La Ley sobre Ferrocarriles fue promulgada el 29 de Abril de 1899, daba criterios de política y prioridades de construcción, establecía principios en materia de subvenciones, y "clasificó las vías férreas en tres categorías: a) Generales de comunicación, que podían ser de importancia principal y de importancia secundaria; b) De interés local en el Distrito Federal ...; c) De interés local en los estados".<sup>32</sup>

---

<sup>29</sup> ORTIZ HERNAN, Sergio. Los ferrocarriles de México, una visión social y económica, "I. La luz de la locomotora". Op. Cit. p. 213

<sup>30</sup> ORTIZ HERNAN, Sergio. La expropiación ferroviaria del Presidente Cárdenas. Op. Cit. p. 27

<sup>31</sup> ORTIZ HERNAN, Sergio. Los ferrocarriles de México, una visión social y económica. Op. Cit. p. 213

<sup>32</sup> SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES; MUSEO NACIONAL DE LOS FERROCARRILES MEXICANOS Y FERROCARRILES NACIONALES DE MEXICO. Memorias del tercer encuentro de investigadores del ferrocarril. Op. Cit. p. 137

Dicha ley reguló por primera vez el otorgamiento de concesiones ferroviarias, haciendo referencia a los requisitos para construir ferrocarriles, a las causas de caducidad de las concesiones, a las obligaciones y derechos de los concesionarios, a las modalidades de los subsidios, exenciones y franquicias, a las condiciones que debían cumplirse durante el reconocimiento y construcción de la vía y durante el funcionamiento de los ferrocarriles, a las bases y modalidades de las tarifas, a los derechos y atribuciones de la nación y a otras cuestiones relativas a la jurisdicción(sic) sobre los ferrocarriles, así como a las responsabilidades penales en que se podía incurrir.”

Con la nueva ley, empezó un largo camino por establecer el orden en el sistema ferroviario mexicano, integrando a la vez el centro del país con los lugares distantes, y aminorando los egresos a cargo del Gobierno por concepto de ayuda económica a los ferrocarriles. Algunos de los propósitos se cumplieron; “redujo la presión del fisco al sólo subvencionar ferrocarriles considerados prioritarios, y estableció lineamientos generales para los concesionarios, con lo cual se logró desterrar en gran medida la especulación y el desorden”.<sup>34</sup> Por otro lado, la integración de la república geográficamente mediante el establecimiento de vías de importancia principal, no se cumplió sino en mínima parte.

Los efectos del ferrocarril se hicieron sentir en las actividades económicas cada vez con mayor fuerza, logrando el equilibrio presupuestario, y consolidando a su vez el nombre de México en los centros financieros internacionales como un país en el que imperaban la paz y el orden y en el que las inversiones extranjeras podrían desarrollarse.

En realidad, en el periodo del Presidente Díaz la política restrictiva no fue tan estricta, y se siguieron otorgando autorizaciones y construyendo ferrocarriles.

---

<sup>33</sup> Idem.

<sup>34</sup> ORTIZ HERNAN, Sergio. La expropiación ferroviaria del Presidente Cárdenas. Op. Cit. p. 23



De 1897 a 1902 se construyeron 4,285 km. de líneas y la red llegó a 15,135 km. de longitud.<sup>35</sup>

Para ésta época, la competencia entre los ferrocarriles más importantes, los llamados el Central y el Nacional, adquiría relevancia, ya que la depreciación de la plata, la inestabilidad cambiaria y la dependencia respecto al exterior para los pagos de intereses y de importaciones, afectaban a todos los ferrocarriles y no sólo al Central. Para contrarrestar de alguna manera esa situación, el Gobierno autorizó en 1902 un aumento del 15% a las tarifas en los fletes ferroviarios.<sup>36</sup>

Por otro lado los ferrocarriles de los Estados Unidos, se encontraban ya en la fase de las grandes consolidaciones, superada la disputa por el tráfico que caracterizó las etapas anteriores. Resultado de esa lucha habrían de surgir, entre otras, dos grandes empresas, el Grupo Gould, con diez ferrocarriles, entre los que estaban el Texas and Pacific y el Denver and Río Grande; y el Grupo Harriman, con nueve ferrocarriles, incluido el Southern Pacific.<sup>37</sup>

En este momento, la expansión ferrocarrilera transformó profundamente la estructura productiva, uniendo las regiones más pobladas y ricas, y enlazando las zonas mineras con los principales puertos y fronteras del país.

La primera nacionalización de los ferrocarriles, la de Limantour, culminó en Julio de 1907 al constituirse como Sociedad Anónima los Ferrocarriles Nacionales de México, situación en la que nos enfocaremos en el siguiente tema.

---

<sup>35</sup> Idem.

<sup>36</sup> Idem.

<sup>37</sup> SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES; MUSEO NACIONAL DE LOS FERROCARRILES MEXICANOS Y FERROCARRILES NACIONALES DE MÉXICO. Memorias del tercer encuentro de investigadores del ferrocarril. Op. Cit. p. 190

### 1.3 Constitución de los Ferrocarriles Nacionales de México, S.A. (6 de Julio de 1907).

En 1901 el grupo encabezado por el empresario petrolero Henry Clay Pierce y el importante sindicato de Speyer Bros., obtuvieron respectivamente la representación de los ferrocarriles Central y del Nacional, mismos que figuraban como los principales ferrocarriles de la época; en poco tiempo, dichas empresas entablaron serias batallas por controlar rutas menores pero estratégicas, primero al norte de México y después hacia el centro y sur del país.<sup>38</sup>

Con la finalidad de evitar una fusión entre los principales ferrocarriles, Limantour planteó la urgencia del Gobierno mexicano de intervenir, creando en la Secretaría de Hacienda un proyecto para quitar de manos extranjeras la propiedad y explotación de las principales líneas ferroviarias, elaborando un plan mediante el cual, el Gobierno manejara los ferrocarriles adquiriendo el predominio sobre todas las líneas.

El Gobierno se proponía adquirir una representación predominante en varias empresas ferroviarias importantes, evitar competencias o fusiones entre ferrocarriles, encauzar el tráfico por las vías naturales y de explotación más baratas, y dar protección al capital invertido en ferrocarriles.<sup>39</sup>

Además de lo anterior, a mediados de 1902, el erario había pagado por subsidios a ferrocarriles casi \$144.9 millones de pesos, y algunos ferrocarriles recibían preferencias debido a intereses para su construcción. Con la ley de 1899 se trató de quitar peso a tales condiciones, consecuencia de innumerables intereses políticos, y con la finalidad de establecer normas generales al conceder subvenciones.<sup>40</sup>

---

<sup>38</sup> KUNTZ FICKER Sandra y RIGUZZI Paolo. Op. Cit. p. 183, 184

<sup>39</sup> ORTIZ HERNAN, Sergio. La expropiación ferroviaria del Presidente Cárdenas. Op. Cit. p. 24

<sup>40</sup> ORTIZ HERNAN, Sergio. Los ferrocarriles de México, una visión social y económica. "I. La luz de la locomotora". Op. Cit. p. 230, 231

En su conjunto, hasta mediados de 1902, habían recibido subvenciones 44 empresas ferroviarias, de las cuales 14 empresas absorbieron el 93% de la suma total. Así por ejemplo, el Ferrocarril Mexicano había recibido el 9.4% de los subsidios y el Ferrocarril Nacional Mexicano, cuya línea principal era más de tres veces mayor que la de aquél, sólo el 8.5 %.<sup>41</sup>

Así las cosas, el Secretario de Hacienda Limantour, emprendió una serie de medidas financieras con el único objetivo de controlar algunas de las principales compañías ferroviarias del país, sin desembolsar un enorme gasto por parte del Gobierno cuando para adquirir el predominio sobre las principales compañías ferrocarrileras resultaba costosísimo.

"Limantour utilizó la rivalidad existente entre las mismas empresas, y el 25 de Septiembre de 1902, logró imponerse sobre Speyer en la subasta de valores del ferrocarril Interoceánico; más tarde, el Gobierno logró obtener la mayoría en las acciones de los ferrocarriles Nacional, Interoceánico e Internacional, con un desembolso del erario de unos 22 millones de pesos".<sup>42</sup>

A mediados de 1903, y después de innumerables negociaciones, "el Gobierno mexicano llegó a un acuerdo con Speyer para cambiar sus valores del Interoceánico y una cantidad en efectivo, por el 47.5% de las acciones del Nacional. El Gobierno mexicano, en sociedad con Speyer, controlaba ahora un sistema de enormes dimensiones que incluía al Ferrocarril Nacional, Internacional y al Interoceánico".<sup>43</sup>

Al justificar su actuar "Limantour comenzó por señalar que ni los contratos de concesión, ni siquiera la nueva ley sobre ferrocarriles habían sido suficientes

---

<sup>41</sup> ORTIZ HERNAN, Sergio. Los ferrocarriles de México, una visión social y económica. "I. La luz de la locomotora". Ibidem. p. 231

<sup>42</sup> SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES; MUSEO NACIONAL DE LOS FERROCARRILES MEXICANOS Y FERROCARRILES NACIONALES DE MEXICO. Memorias del tercer encuentro de investigadores del ferrocarril. Op. Cit. p. 191

<sup>43</sup> KUNTZ FICKER Sandra y RIGUZZI Paolo. Op. Cit. p. 184, 185

para enfrentar una serie de problemas asociados con la persistente rivalidad ruinosa en México".<sup>44</sup>

De igual manera, Limantour sabía que un grupo de capitalistas poderosos establecidos en el extranjero se proponían llevar a cabo un plan de consolidación de las vías férreas mexicanas, así que decidió emplear los mismos procedimientos que las empresas utilizarían, aunque con una finalidad completamente distinta, ya que en lugar de buscar la especulación comercial y con ello el lucro, debía hacerse valer el beneficio público.<sup>45</sup>

Al adquirir la representación preponderante en varias empresas, podía constituir un sistema de líneas que lo pusiera en condiciones de ejercer sobre las demás compañías ferroviarias una influencia que beneficiara a todos, procurando que cesaran rivalidades que los conducirían a la ruina.

Mientras tanto, la situación del Ferrocarril Central declinaba, su deuda ascendía a 127.5 millones de dólares,<sup>46</sup> situación que impedía su crecimiento, y aún la posibilidad de reparar sus propias líneas; de manera que sólo recibiendo subvención del Gobierno podía salvarse de la quiebra inminente.

El Gobierno había logrado controlar indirectamente tres líneas troncales del país (Central, Nacional y el Interoceánico), y "el 6 de Julio de 1907, el presidente de la República, Porfirio Díaz, expidió el decreto mediante el cual se constituyeron los Ferrocarriles Nacionales de México, S.A."<sup>47</sup>

---

<sup>44</sup> KUNTZ FICKER Sandra y RIGUZZI Paolo. *Ibidem* p. 185

<sup>45</sup> SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES; MUSEO NACIONAL DE LOS FERROCARRILES MEXICANOS Y FERROCARRILES NACIONALES DE MEXICO. Memorias del tercer encuentro de investigadores del ferrocarril. Op. Cit. p. 192

<sup>46</sup> ORTIZ HERNAN, Sergio. La expropiación ferroviaria del Presidente Cárdenas. Op. Cit. p. 26

<sup>47</sup> ORTIZ HERNAN, Sergio. Los ferrocarriles de México, una visión social y económica. "I. La luz de la locomotora". Op. Cit. p. 233

La política ferrocarrilera de Díaz rompía definitivamente con el esquema anterior, al abandonar la opción de competencia regulada y optar por la regulación distributiva del monopolio, bajo control gubernamental.<sup>48</sup>

La fusión se llevó a cabo bajo las siguientes bases; consolidación de todas las líneas de los ferrocarriles Nacional y Central para racionalizar su funcionamiento; el dominio del Central se obtendría sin que el Gobierno erogara dinero en efectivo, emitiera títulos de deuda, o valores de otro tipo; debía asegurarse la cooperación de los principales acreedores de los ferrocarriles, a manera de impedir que intervinieran las empresas en el futuro; la nueva entidad recavaría fondos para construir o comprar líneas férreas adicionales, así como para perfeccionarlas; la administración estaría a cargo de una junta directiva residente en la Ciudad de México, entre otras.<sup>49</sup>

Los Ferrocarriles Nacionales de México, S.A. surgieron de hecho con 8,343 km. de vías consolidadas en territorio de la República, y sólo se consolidaron las líneas incluidas en las concesiones de los Ferrocarriles Central y Nacional, por un total de 6,707 km,<sup>50</sup> y poseía el ferrocarril Texas Mexican, entre Corpus Christi y Laredo, Tamaulipas, y dominaba a los ferrocarriles Internacional e Interoceánico.

El Internacional no entró de momento en el arreglo, pero quedó bajo el dominio de la nueva empresa, pues 77% de sus acciones pertenecía al Nacional. Tiempo después, al disponer de la propiedad total de ese ferrocarril por medio de la compra del 23% faltante de las acciones, se efectuó la consolidación.<sup>51</sup>

Entre las principales consecuencias negativas al constituirse los Ferrocarriles Nacionales, S.A., según Fernando González Roa, se encontraba "la sobrecapitalización y el elevado endeudamiento de la nueva empresa, que había

<sup>48</sup> KUNTZ FICKER Sandra y RIGUZZI Paolo. Op. Cit. p. 191

<sup>49</sup> ORTIZ HERNAN, Sergio. La expropiación ferroviaria del Presidente Cárdenas. Op. Cit. p. 27

<sup>50</sup> Idem.

<sup>51</sup> ORTIZ HERNAN, Sergio. Los ferrocarriles de México, una visión social y económica. "1. La luz de la locomotora". Op. Cit. p. 234

sido en gran parte resultado de los términos de canje excesivamente favorables para los capitalistas interesados en las dos líneas consolidadas".<sup>52</sup>

"El capital social de los Ferrocarriles Nacionales de México se fijó en \$460 millones de pesos, de acuerdo con el capital antes de la fusión, la deuda de las antiguas compañías convertida en acciones de la empresa y la necesidad de que el Gobierno contara con la mayoría. Dicho capital quedó representado por 2.3 millones de acciones, con valor nominal de \$200 pesos cada una, repartidas así: de primera preferencia, 13% del capital total; de segunda preferencia, 54.4%, y comunes, 32.6 por ciento".<sup>53</sup>

El Estado mexicano obtuvo un poco más del 50% del valor del capital social. El costo para el país parecía mínimo; el dominio sobre los ferrocarriles más importantes, Central, Nacional, Interoceánico e Internacional, y la posibilidad de emprender una política de construcción y explotación según criterios de interés nacional sólo había significado la erogación de \$22 millones de pesos, gastados en adquirir el predominio en el Nacional, en 1903.<sup>54</sup>

La empresa consolidada mostró buenos resultados de 1909 a 1912. Durante esos cuatro años mejoró la operación, aumentó su utilidad bruta, pagó dividendos a las acciones preferentes y tuvo superávit.

Ya para 1913, aunque cumplió sus compromisos y pagó dividendos, disminuyó la reserva y registró su primer déficit. Comenzaba a resentir los duros golpes de la revolución.<sup>55</sup>

---

<sup>52</sup> GONZALEZ ROA, Fernando. El problema ferrocarrilero de la compañía de los ferrocarriles nacionales de México. México. Carranza e hijos impresores. P. 166

<sup>53</sup> ORTIZ HERNAN, Sergio. Los ferrocarriles de México, una visión social y económica. "I. La luz de la locomotora". Op. Cit. p. 234, 235

<sup>54</sup> ORTIZ HERNAN, Sergio. Los ferrocarriles de México, una visión social y económica. "I. La luz de la locomotora". Ibidem p. 236.

<sup>55</sup> Idem.

#### 1.4 Expropiación de los bienes pertenecientes a la empresa Ferrocarriles Nacionales de México, S.A. (D.O.F. 24 de Junio de 1937).

La falta de crecimiento físico, tecnológico, productivo y operacional, fue característica principal después de 1911 del sistema ferroviario en México, así como el deterioro acelerado de la red ferroviaria. Por otro lado, el incremento de la actividad regulatoria del estado tendió a restringir y controlar el campo de acción de las compañías extranjeras y a no incentivar el ingreso de nuevas empresas.<sup>56</sup>

Durante casi un decenio, los ferrocarriles intervinieron de manera importante en la Revolución Mexicana, más tarde, el precio a pagar fue muy alto; a la destrucción causada por los movimientos militares se agregaron los daños por las frecuentes interrupciones de los servicios regulares, y la caída de la economía en general; la corrupción, el inadecuado mantenimiento y la falta de conservación tanto de la infraestructura como de los equipos ferroviarios.<sup>57</sup>

Cuantificar el costo y los efectos físicos de los perjuicios no era fácil; "se estimaba necesario invertir alrededor de 49 millones de pesos en el año de 1916, para restaurar aceptablemente las líneas de los Ferrocarriles Nacionales de México, S.A."<sup>58</sup>

En los tramos más perjudicados era necesario reponer 80% de los durmientes y en el resto de las líneas el 40%. En todas las líneas debía sustituirse en promedio 10% de los rieles, se perdieron alrededor de 9,250 carros y varios cientos de locomotoras.<sup>59</sup>

Al comenzar el gobierno del presidente Lázaro Cárdenas, y al aparecer el primer Plan Sexenal (1934-1940), se contribuyó a la reactivación de la economía.

---

<sup>56</sup> KUNTZ FICKER Sandra y RIGUZZI Paolo. Ferrocarriles y Vida Económica en México (Del surgimiento tardío al decaimiento precoz). Op. Cit. p. 291

<sup>57</sup> ORTIZ HERNAN, Sergio. La expropiación ferroviaria del Presidente Cárdenas. Op. Cit. p. 35

<sup>58</sup> Idem.

<sup>59</sup> Ibidem. p. 36

Se establecieron objetivos concretos en comunicaciones, se fijaron metas por año y se lograron resultados considerables.

Desde antes de alcanzar la presidencia, Cárdenas consideraba indispensable satisfacer las necesidades populares de mayor urgencia en el país, existía una clara conciencia por culminar la integración geográfica mediante vías férreas que comunicaran las regiones más aisladas del país.

Dada la preocupación presidencial de satisfacer en lo posible las aspiraciones de mejoramiento económico de los ferrocarrileros, la idea de expropiación no tardó en hacerse presente.<sup>60</sup>

En los apuntes del presidente Lázaro Cárdenas, podemos observar a lo que textualmente se refería al optar por la expropiación: "Libres las líneas de intervención de intereses particulares, el Gobierno podría mejorarlas, ya fuera administrándolas como empresa descentralizada, ya poniéndolas en manos de los trabajadores ferrocarrileros mediante la aceptación de condiciones que garanticen la eficiencia del servicio, el desarrollo de nuevas líneas y el pago de la deuda de los propios ferrocarriles".<sup>61</sup>

El Gobierno de hecho, era ya quien tenía a su cargo la administración de los ferrocarriles desde hace varios años, además de haber sido la nación propietaria de casi el 51% de las acciones de los mismos ferrocarriles, y de controlar las líneas más importantes de la red ferroviaria nacional.

Ferrocarriles Nacionales de México, S.A., había sido organizada como empresa de tipo capitalista, y evidentemente con propósitos de lucro; había creado

---

<sup>60</sup> La expropiación es, un medio por el cual el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad por existir una causa de utilidad pública y mediante la compensación que al particular se le otorga por la privación de esa propiedad. FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. México. Editorial Porrúa. 2000. p. 375

<sup>61</sup> ORTIZ HERNAN, Sergio. Los ferrocarriles de México, una visión social y económica. "I. La rueda rumorosa". Op. Cit. p. 194



vicios y deficiencias en el manejo del sistema ferroviario, retrasando el progreso técnico de las líneas y perjudicando la economía del país; y no obstante, el Gobierno Federal siendo principal accionista, había tenido que considerar a la empresa como entidad privada para el efecto de exigirle el estricto cumplimiento de las disposiciones legales.<sup>62</sup>

De esta manera se llegó a la conclusión de que lo más conveniente era transmitir todos los bienes de Ferrocarriles Nacionales de México, S.A. a la nación mexicana; llevándose a cabo la expropiación.<sup>63</sup>

Dicha medida no iba a ocasionar perjuicios a los acreedores de la empresa, ya que el Gobierno Federal se disponía a cubrir sus créditos dentro del límite que correspondía al valor real de los bienes que pasaban a propiedad del Estado.<sup>64</sup>

Resulta importante destacar que el motivo de dicha expropiación, tal y como lo menciona el decreto expropiatorio se debió a causa de utilidad pública,<sup>65</sup> consistiendo esta en "el derecho que tiene el estado para satisfacer una necesidad colectiva".<sup>66</sup>

Tal expropiación tuvo como marco jurídico principalmente el artículo 27 de la Constitución Federal, y la Ley de Expropiación, ya que el artículo 27

<sup>62</sup> Acuerdo que expropia, por causa de utilidad pública los bienes pertenecientes a la empresa Ferrocarriles Nacionales de México, S.A. (Publicado en el D.O.F el 24 de Junio de 1937). Citado por ORTIZ HERNAN, Sergio. Los ferrocarriles de México, una visión social y económica. "II. La rueda ruidosa". Op. Cit. p. 349

<sup>63</sup> El maestro Miguel Galindo Camacho menciona que, "la mayoría de los tratadistas de la materia están de acuerdo en considerar como medios de adquisición de los bienes propiedad de los particulares a favor del Estado a los actos jurídicos administrativos, a través de los cuales, éste en ejercicio de su soberanía o facultad de imperium, unilateralmente adquiere bienes de los particulares o recupera el uso o aprovechamiento de los mismos para incorporarlos o reincorporarlos a su patrimonio para la satisfacción de las necesidades colectivas", y dentro de estos actos administrativos se encuentra la expropiación por causa de utilidad pública.

GALINDO CAMACHO, Miguel. Derecho Administrativo. Tomo II. México. Editorial Porrúa. 1998. p. 73

<sup>64</sup> Acuerdo que expropia, por causa de utilidad pública los bienes pertenecientes a la empresa Ferrocarriles Nacionales de México, S.A. Op. Cit. p. 350

<sup>65</sup> *Ibidem*. p. 351

<sup>66</sup> GALINDO CAMACHO, Miguel. Derecho Administrativo. Tomo II. México. Editorial Porrúa. 1998. p. 75

constitucional, en su párrafo segundo, a la letra decía "las expropiaciones solo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización", además, estableciendo en el párrafo décimo quinto del mismo artículo que "las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente"; evidenciando el marco jurídico constitucional de la expropiación por causa de utilidad pública.

De igual manera, la Ley de Expropiación de conformidad con los artículos 1o. fracción I y IX, 2o., 3o. 10 y 19, regulaba los términos en que se llevaría a cabo dicha expropiación.<sup>67</sup>

Una vez todo preparado, se llevo a cabo el Acuerdo a las Secretarías de Comunicaciones y Obras Públicas y de Hacienda y Crédito Público, firmado el 23 de Junio de 1937 y publicado el día siguiente en el Diario Oficial de la Federación, y que a la letra dice:

"PRIMERO.- Por causa de utilidad pública se expropia en beneficio de la Nación, los bienes pertenecientes a la empresa Ferrocarriles Nacionales de México, S.A."<sup>68</sup>

Dicha declaratoria fue publicada en el Diario Oficial de la Federación y notificados personalmente los representantes legales de la compañía afectada.

Ahora, cabe señalar que hay quienes no distinguen en sus diferentes obras la nacionalización de la expropiación. Al respecto señalamos que lo que se llevo a cabo por decreto del 23 de Junio de 1937 fue una expropiación, tal y como lo dice el propio decreto; de cualquier forma, señalaremos unas cuantas apreciaciones; en primer lugar, por nacionalización entendemos, según el diccionario de la Real

---

<sup>67</sup> Acuerdo que expropia por causa de utilidad pública los bienes pertenecientes a la empresa Ferrocarriles nacionales de México, S.A. Op. Cit. p. 351

<sup>68</sup> Idem.

Academia Española "el traspaso a manos de nacionales de un país, de bienes o títulos de la deuda del Estado o de empresas particulares que se hallaban en poder de extranjeros; o en otra acepción, de mayor sentido social sería la acción o efecto de pasar a depender del Gobierno de la nación las propiedades industriales o servicios explotados por los particulares".<sup>69</sup>

Para entenderlo mejor, bastará con decir que la nacionalización se puede llevar a cabo mediando la expropiación o no; esto es, podrían nacionalizarse bienes, y de hecho se hace mediante ley, y un ejemplo claro lo es el artículo 28 constitucional, en donde nacionaliza ciertos servicios públicos prohibiendo a los particulares realizar determinadas actividades que realiza el Estado. Es decir, y no tratando de abundar en la materia de manera alguna, la expropiación conlleva un efecto impositivo de apropiación "por medio de la potestad estatal en base al derecho público".<sup>70</sup>

Una vez realizada la expropiación, el Ejecutivo Federal se proponía crear un organismo de Estado, que tuviera a su cargo el manejo del sistema ferroviario perteneciente a los Ferrocarriles Nacionales de México, S.A., así como las líneas construidas o en construcción que fueran propiedad de empresas semioficiales, teniendo el organismo que se cree el carácter de dependencia directa del Ejecutivo Federal, regido por normas de Derecho Público, pero con la autonomía patrimonial indispensable para su funcionamiento.<sup>71</sup>

Con lo anterior, se proponía el Ejecutivo imprimir a nuestro sistema ferroviario una orientación de servicio público, suprimiendo todo propósito lucrativo y proponiéndose una eficaz colaboración con la finalidad de suprimir las deficiencias existentes en los Ferrocarriles Nacionales de México, S.A.<sup>72</sup>

---

<sup>69</sup> Real Academia Española, Diccionario de la lengua española, 19ª ed. Madrid, p. 909

<sup>70</sup> FERNANDEZ RUIZ, Jorge. Derecho Administrativo (Servicios Públicos). México. Editorial Porrúa. 1995. p. 277

<sup>71</sup> Acuerdo que expropia por causa de utilidad pública los bienes pertenecientes a la empresa Ferrocarriles nacionales de México, S.A. Op. Cit. p. 350

<sup>72</sup> *idem*.

Debido a la expropiación, los ferrocarriles pudieron participar en la lucha por consolidar el papel del Estado como activo participante en las actividades productivas y como regulador de ellas.

## **1.5 Transformación de Ferrocarriles Nacionales de México.**

### **1.5.1 Departamento de Ferrocarriles Nacionales de México (D.O.F. 30 de Junio de 1937).**

La nacionalización vía expropiación de la empresa Ferrocarriles Nacionales de México, S.A., tenía como finalidad solucionar la ambigüedad e indefinición existente en el estatus legal en que hasta 1937 se encontraba la empresa.

El Presidente Cárdenas manifestaba el propósito de definir la situación de la empresa, que aunque organizada como de tipo capitalista, en realidad operaba en forma que no correspondía a la de su naturaleza.”

De conformidad al propio acuerdo expropiatorio dirigido a las Secretarías de Comunicaciones de Obras Públicas y de Hacienda y Crédito Público, del 23 de Junio de 1937; realizada la expropiación el Ejecutivo Federal se proponía crear un organismo de Estado con autonomía patrimonial, en dependencia directa con el Ejecutivo, que tuviera a su cargo el manejo del sistema ferroviario perteneciente hasta entonces a los Ferrocarriles Nacionales de México, S.A., así como las líneas construidas o en construcción que fueran propiedad de empresas semioficiales, debiendo tener el organismo que se cree el carácter de dependencia directa del Ejecutivo Federal, regido por normas de Derecho Público, pero con la autonomía patrimonial indispensable para su funcionamiento.”<sup>14</sup>

De conformidad a lo anterior, se pensó entonces en la creación del Departamento de los Ferrocarriles Nacionales de México. Aquí, cabe señalar

<sup>13</sup> KUNTZ FICKER Sandra y RIGUZZI Paolo. Op. Cit. p. 317

<sup>14</sup> Acuerdo que expropia por causa de utilidad pública los bienes pertenecientes a la empresa Ferrocarriles Nacionales de México, S.A. Op. Cit. p. 350

algunos aspectos importantes de la figura de derecho administrativo conocida como Departamento.

Menciona el maestro Miguel Acosta Romero, "no tiene antecedentes en el derecho mexicano hasta el constituyente de 1917, cuando según dictamen presentado por la comisión redactora en el Congreso Constituyente en la sesión celebrada el 16 de Enero de ese mismo año, se estableció una diferencia entre los secretarios, órganos político-administrativos, y los que propuso el constituyente como órganos del Ejecutivo, o meramente administrativos, que se encargarían fundamentalmente de cuestiones técnicas, de la administración de servicios públicos especializados";<sup>75</sup> además de ser órganos de naturaleza técnica, encargados específicamente de cuestiones no políticas, a diferencia de las Secretarías, que se ocuparían de cuestiones político administrativas."<sup>76</sup>

Dichos Departamentos Administrativos, se encuentran regulados actualmente por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (en lo sucesivo LOAPF), promulgada el 29 de Diciembre de 1976, y que a la vez tiene antecedente en cuanto a la regulación de Departamentos Administrativos, en las leyes de Diciembre de 1917, Abril de 1934, y 31 de Diciembre de 1935 entre otras; siendo esta última la que fue reformada para adicionar el Departamento de los Ferrocarriles Nacionales de México."<sup>77</sup>

De esta manera, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de Junio de 1937, el Presidente Cárdenas, en uso sus facultades extraordinarias para legislar en los ramos de Comunicaciones, Hacienda, Gobernación y para reformar la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, conferidas por Decretos del Congreso de la Unión, de fecha 31 de Diciembre de 1936, adicionó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, para crear el

<sup>75</sup> Tomo II, pág. 447, del Diario de los Debates. Citado por ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Op. Cit. p. 389

<sup>76</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo 1er. y 2do. Cursos. México. Editorial Oxford. 2000. p. 91

<sup>77</sup> *Ibidem*. p. 92

Departamento de Ferrocarriles Nacionales de México, cuyos objetivos principales serían la política y vigilancia ferroviaria; legislación y reglamentos en la materia; concesiones para la construcción de vías férreas; operación, mejoramiento y gobierno del sistema de ferrocarriles pertenecientes a la nación o que en lo sucesivo le pertenecieran; y construcción de vías que integraran dicho sistema, así como todas las demás funciones ferroviarias que ejercía la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas antes de la promulgación de dicho decreto.<sup>78</sup>

Con ello, se sentaron las bases del Departamento de Ferrocarriles Nacionales de México, que empezó a funcionar el 10 de Diciembre de 1937, quedando bajo su dependencia y dirección:

- a) Los bienes expropiados a los Ferrocarriles Nacionales de México, S.A., por Acuerdo Presidencial de 23 de Junio de 1937;
- b) Los que actualmente pertenecen a la Sociedad de Líneas Férreas de México, S.A.;
- c) El Departamento de Ferrocarriles de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.<sup>79</sup>

El nuevo Departamento de Ferrocarriles Nacionales de México procedió a formular y someter a la aprobación del Ejecutivo Federal su Reglamento interior, y en cumplimiento de lo dispuesto por la fracción primera del artículo 89 de la constitución federal; para su publicación y observancia, se promulgó el Decreto que adicionó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado creando el Departamento de Ferrocarriles Nacionales de México el 25 de Junio de 1937, y fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de Junio de 1937.<sup>80</sup>

---

<sup>78</sup> Decreto que adiciona la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, creando el Departamento de Ferrocarriles Nacionales de México. (Publicado en el D.O.F. el 30 de Junio de 1937). Citado por ORTIZ HERNAN, Sergio. Los ferrocarriles de México, una visión social y económica. "II. La rueda rumorosa". Op. Cit. p. 351, 352

<sup>79</sup> Ibidem. 353

<sup>80</sup> Ibidem.

### **1.5.2. Administración Nacional Obrera de los Ferrocarriles (D.O.F. 30 de Abril de 1938).**

Para explicar cómo se constituyó la Administración Obrera hay que retomar los momentos en que se llevó a cabo la expropiación del 23 de Junio de 1937; momento en el cual, fue discutido por los trabajadores, organismos políticos, y el Gobierno Federal, la manera en que serían administrados los Ferrocarriles Nacionales de México.

Se entregaron al Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros de la República Mexicana<sup>81</sup> las bases que proponía el Ejecutivo Federal para administrar los ferrocarriles; los trabajadores las estudiaron cuidadosamente, ya que en la parte expositiva del proyecto oficial se declaraba la intención de que los obreros organizados administraran la empresa. Se analizaron los aspectos jurídicos, económicos y administrativos del proyecto dentro de los que se encontraban los siguientes puntos:

- 1) Los trabajadores ferroviarios no quedarían como empleados de la Federación, y conservarían sus contratos laborales.
- 2) Aún si se rechazaba la Administración Obrera, el Departamento de los Ferrocarriles Nacionales de México, con personalidad y patrimonio distintos de los del Estado, actuaría como patrón de los trabajadores y firmaría el contrato respectivo.
- 4) No habría relación obrero-patronal del sindicato para con él mismo.
- 5) No existía confusión posible entre la persona moral Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros de la República Mexicana y la Administración Obrera, porque sus fines eran completamente diferentes conforme a la ley.<sup>82</sup>

De conformidad con el plan sexenal Cardenista, el cual tendía a "socializar todas las actividades de producción económica como el único medio de ir logrando

---

<sup>81</sup> El STFRM fue creado el 13 de Enero de 1933 con 35,000 agremiados, de los cuales 30,000 pertenecían a los FNM. Apuntes Ferrocarriles Nacionales de México. 1999. p. 2

<sup>82</sup> ORTIZ HERNAN, Sergio. Los ferrocarriles de México, una visión social y económica. "II. La rueda ruidosa". Op. Cit. p. 204

la transformación del sistema capitalista imperante”,<sup>83</sup> se consideraba la opción de que los trabajadores administraran los ferrocarriles, tratando de conciliar intereses distintos; es decir, el de obreros, empresarios y del Gobierno.

En ese orden de ideas, y pese a que el Secretario de Hacienda Eduardo Suárez, había anticipado que la Administración Obrera no contaría con subsidio alguno del Gobierno Federal, se puso en marcha una forma novedosa de administrar dicha empresa (RCA) del Estado,<sup>84</sup> bajo la figura de Administración Obrera, surgiendo dicha Administración como una corporación pública descentralizada del Gobierno Federal,<sup>85</sup> con personalidad jurídica y patrimonio propio, con muy amplias facultades, en los términos del artículo tercero de la propia ley, y quedando a su cargo:

- a) Los bienes expropiados a la compañía Ferrocarriles Nacionales de México, S.A., mediante Acuerdo Presidencial de 23 de Junio de 1937;
- b) Las líneas en explotación que pertenecieron a la Sociedad de Líneas Férreas de México, S.A. de C.V.;
- c) Las líneas en explotación que en un futuro aporte el Gobierno Federal; y
- d) Los demás bienes que la administración adquiera por cualquier título jurídico”.<sup>86</sup>

De esta manera, el 23 de Abril de 1938 fue promulgada la Ley que crea la Administración Nacional Obrera de los ferrocarriles, publicada en el D.O.F. el 30 de Abril de 1938.

---

<sup>83</sup> Citado por ORTIZ HERNAN, Sergio. Los ferrocarriles de México, una visión social y económica. “II. La rueda rumorosa”. Op. Cit. p. 196. Memorando leído el 25 de Junio de 1937 por Juan Gutiérrez durante una entrevista con el presidente Cárdenas.

<sup>84</sup> Ibidem, p. 204

<sup>85</sup> Al respecto cabe resaltar que de acuerdo al texto podemos entender que dicho término corporación se trata de un sinónimo de organismo.

<sup>86</sup> Ley que crea la Administración Nacional Obrera de los ferrocarriles (Publicada en el D.O.F. el 30 de Abril de 1938). Citado por ORTIZ HERNAN, Sergio. Los ferrocarriles de México, una visión social y económica. “II. La rueda rumorosa”. Op. Cit. p. 354



Una vez que apareció dicha Administración Obrera, el Departamento de los Ferrocarriles Nacionales de México no tenía razón de existir, y por decreto del 26 de Abril de 1938 de reformó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado,<sup>87</sup> a fin de derogar el artículo 15-D mediante el que se había creado el Departamento de Ferrocarriles Nacionales de México.

Con lo anterior, se ratificó el compromiso adquirido por los ferrocarrileros desde que se acordó la expropiación de los bienes que pertenecieron a la empresa de los Ferrocarriles Nacionales de México, S.A.

Había que elaborar un programa de trabajo para la Administración, pero ninguna administración de ferrocarriles podía trabajar sin subsidio, llevándola a la postre a hacerse merecedora de severas críticas, y aún más, al presentar serios problemas en el sistema ferroviario, y que le valieron en un futuro cercano el cambio de nombre a la vez que se derogaba la ley que la había creado.

### **1.5.3 Administración de los Ferrocarriles Nacionales de México (D.O.F. 31 de Diciembre de 1940).**

Lo ocurrido con la Administración Obrera, puede resumirse en el siguiente enunciado de la historiadora Sandra Kuntz Ficher: "La catastrófica experiencia de la Administración Obrera, además de profundizar el deterioro físico y organizacional del sistema, le añadió la irremediable ambigüedad de la oposición dual del sindicato, al mismo tiempo administrador y organizador de los empleados".<sup>88</sup>

Sumado a la gran cantidad de accidentes ferroviarios presenciados durante su administración, llevaron al Ejecutivo Federal a pensar en una solución urgente.

---

<sup>87</sup> Decreto de 26 de Abril de 1938 que reforma la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (D.O.F. 4 de Mayo de 1938). Citado por ORTIZ HERNAN, Sergio. Los ferrocarriles de México, una visión social y económica. "II. La rueda rumorosa". Op. Cit. p. 358

<sup>88</sup> KUNTZ FICKER Sandra y RIGUZZI Paolo. Op. Cit. p. 317

El 31 de Diciembre de 1940 fue promulgada y publicada en el D.O.F., en el tiempo en que se encontraba en la presidencia Manuel Avila Camacho, la ley que creaba la Administración de los Ferrocarriles Nacionales de México.

El organismo encargado de manejar el sistema ferroviario más importante del país seguía siendo una corporación pública descentralizada, pero cambió de nombre y presentaba cambios en su administración, quedando a cargo de siete miembros del consejo; cuatro designados por el Ejecutivo Federal y tres nombrados por el Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros de la República Mexicana, correspondiendo al Presidente de la República nombrar al Gerente General, y el Consejo de Administración a los demás funcionarios y empleados indispensables, en términos del contrato colectivo de trabajo;<sup>99</sup> a diferencia de lo que establecía la Ley de la Administración Obrera, en la cual los siete miembros del consejo de administración eran nombrados por el sindicato, y al Gerente General lo designaba igualmente el sindicato y no el presidente.

Casi en nada varió la nueva administración, comparándola con las disposiciones de la ley de 1938. El patrimonio se siguió integrando de la misma manera; las facultades y limitaciones de la Administración fueron muy parecidas; los ingresos brutos se definieron de la misma forma; se conservó la obligación de pagar impuestos, así como la de cumplir con lo establecido en la Ley de Vías Generales de Comunicación, la Ley Federal del Trabajo y el contrato colectivo.

Cabe señalar como relevante, que en ninguna parte del nuevo ordenamiento se estableció algo parecido a los artículos 12 y 13 de la Ley de la Administración Obrera, referentes a la exigencia de inversiones mínimas y pagos al Gobierno. Como recordaremos, en dicha Ley de la Administración Obrera se establecían inversiones mínimas por concepto de adiciones y mejoras, así como la

---

<sup>99</sup> Ley que crea la Administración de los Ferrocarriles Nacionales de México (Publicada en el D.O.F. el 31 de Diciembre de 1940). Citado por ORTIZ HERNAN, Sergio. Los ferrocarriles de México, una visión social y económica, "II. La rueda rumorosa". Op. Cit. p. 360

obligación de cubrir al Gobierno cantidades previamente establecidas, y fijando la manera de hacerlo en los artículos 12 y 13 antes mencionados.

Esta nueva administración tampoco fue bien recibida, se le criticó que atacaba cuestiones de forma, más no resolvía los asuntos de fondo como nos lo hace saber Sergio Ortiz Hernán.<sup>90</sup>

El Gobierno Federal nuevamente experimentó otra manera de controlar los ferrocarriles en México. Hasta la creación de la Administración de los Ferrocarriles Nacionales de México, los ensayos consistieron en cambiar el nombre, variar las formas jurídicas y reglamentar la manera de designar a los administradores.

Las obligaciones y derechos de la Administración Obrera de los Ferrocarriles Nacionales de México fueron asumidos en su totalidad por la Administración de los Ferrocarriles Nacionales de México, derogando la Ley que creó la Administración Obrera de los Ferrocarriles Nacionales de México, promulgada el 23 de Abril de 1938, y publicada en el D.O.F. el 30 de Abril de 1938, así como todas las disposiciones legales que se opusieran a la ley que creaba la Administración de los Ferrocarriles Nacionales de México.<sup>91</sup>

#### **1.5.4 Ferrocarriles Nacionales de México como Organismo Público Descentralizado (D.O.F. 30 de Diciembre de 1948).**

La Ley de 1940 que creó la Administración de los Ferrocarriles Nacionales de México fue reformada en tres ocasiones durante el gobierno de Avila Camacho,<sup>92</sup> poco después, al llegar a la presidencia Miguel Alemán Valdés, desapareció la Administración de los Ferrocarriles Nacionales y fue remplazada

---

<sup>90</sup> ORTIZ HERNAN, Sergio. Los ferrocarriles de México, una visión social y económica. "II. La rueda rumorosa". Op. Cit. p. 218

<sup>91</sup> Ley que crea la Administración de los Ferrocarriles Nacionales de México. Op. Cit. p. 363

<sup>92</sup> Publicadas en el D.O.F. el 30 de Enero de 1943, 9 de Marzo de 1944, y 24 de Febrero de 1945, respectivamente.

por un Organismo Público Descentralizado, al cual se le denominó<sup>93</sup> Ferrocarriles Nacionales de México (en lo sucesivo FNM). La ley orgánica de dicho organismo fue promulgada el 11 de Diciembre de 1948, y publicada en el D.O.F. el 30 del mismo mes y año.

Dicho nuevo organismo contaba de igual manera con personalidad jurídica, patrimonio propio y régimen jurídico propio, el cual "regula su personalidad, su patrimonio, su denominación, su objeto y su actividad";<sup>94</sup> también resulta indispensable señalar que la actividad de los organismos descentralizados es regulada por normas tanto de derecho público como de derecho privado.

Al respecto cabe apuntar que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala como se encuentra conformada la Administración Pública paraestatal, mencionando entre otros a los Organismos Públicos Descentralizados. Dichos organismos se encuentran regulados desde el 14 de Mayo de 1986 por la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, encuentran su constitucionalidad en el artículo 90 Constitucional, y de conformidad con el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, son creados mediante ley o decreto, contando con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Con estos breves antecedentes, continuaremos señalando que con esta ley a diferencia de las anteriores, destaca la desaparición de volúmenes de explotación obligatorios para el nuevo organismo, y se manifiesta expresamente un ideal de manejarlo de forma sumamente técnica, creando tres comisiones permanentes: Financiera de Adquisiciones y Presupuestos, de Relaciones de Trabajo y Reglamentación interna, y de Organización y Eficiencia.<sup>95</sup>

---

<sup>93</sup> "Esta denominación equivale a lo que en la persona física es el nombre y siempre está prevista en el acto de creación". ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. p. 494

<sup>94</sup> Idem.

<sup>95</sup> Ley Orgánica de los Ferrocarriles Nacionales de México. (Publicada en el D.O.F. el 30 de Diciembre de 1948).

En este momento cabe hacer mención a lo siguiente; nos hemos referido exclusivamente a las líneas que pasaron a formar parte de los FNM durante su transformación, y hasta llegar a convertirse en un Organismo Público Descentralizado; pero no hay que olvidar que aunque se trataba de las líneas de mayor relevancia en el sistema ferroviario nacional, no eran todas las líneas ferroviarias que existían en el país las administradas y operadas por los FNM.

En este orden de ideas, en 1965, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (en lo sucesivo SCT) impulsó el transporte ferroviario mediante un plan que se proponía coordinar los servicios públicos de transporte ferroviario y carretero, lograr la unificación ferroviaria nacional a fin de evitar competencias, mejorar las condiciones físicas de las vías, entre otras cosas. De esta manera, se planearon varias etapas para conseguir sus objetivos dentro de las que se cuentan: nacionalizar las líneas subsidiarias de empresas extranjeras de ferrocarriles, unificar el régimen laboral de todos los ferrocarriles, y reformar la Ley Orgánica del Organismo Público Descentralizado para adecuarlo a las nuevas condiciones administrativas y de funcionamiento.<sup>96</sup>

A partir de ese momento, fueron anexándose al patrimonio nacional, los activos de las empresas ferroviarias que aún operaban en territorio nacional, para después ser donados dichos activos a los FNM.

En 1970 la longitud de las vías férreas era de casi 24,500 km. distribuida en cinco ferrocarriles, cuatro de ellos descentralizados y uno administrado directamente por el Gobierno Federal, dentro de los que se encontraban los FNM, el Ferrocarril del Pacífico, el Ferrocarril Chihuahua al Pacífico, el Ferrocarril Unidos del Sureste y el Ferrocarril Sonora Baja-California, respectivamente.<sup>97</sup>

---

<sup>96</sup> ORTIZ HERNAN, Sergio. Los ferrocarriles de México, una visión social y económica. "II. La queda rumorosa". Op. Cit. p. 256

<sup>97</sup> *ibidem*. p. 262

De conformidad con este nuevo criterio unificador, se procedió de distintas maneras, y que por la brevedad de la explicación diremos que en general se desincorporaron del dominio público de la federación los bienes muebles e inmuebles de los organismos descentralizados y se incorporaron como parte social del Gobierno Federal en nuevas sociedades anónimas, a cambio de la expedición de acciones a favor del propio Gobierno en las nuevas empresas de participación estatal que se crearon bajo la forma de Sociedades Anónimas de Capital Variable.

Cuando las empresas aun sobrevivientes a dicha nueva nacionalización fueron cambiadas a S.A. de C.V.; se procedió, por acuerdo del 12 de Enero de 1977, publicado en el D.O.F. el 17 de Enero de 1977, a designar un nuevo Gerente o Director General de las empresas paraestatales, de manera que dicha designación recayera en la persona que ocupara la Dirección General de los FNM.<sup>89</sup>

En 1983 apareció una nueva reforma, ahora se trataba de una reforma constitucional federal. Se reformó el artículo 28 párrafo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en lo sucesivo constitución federal), para incluir como área estratégica para la economía nacional a los ferrocarriles, reservándose todo derecho a explotarlos, sin constituir monopolio según lo señalaba el texto constitucional, y del cual habiáremos un poco mas adelante en este trabajo al referirnos a las reformas constitucionales en lo que corresponde a nuestro tema.

---

<sup>89</sup> Acuerdo del 12 de Enero de 1977 que dispone se proceda a la designación del Gerente o Director General de las Empresas Paraestatales: Ferrocarril del Pacífico, S.A. de C.V.; Ferrocarril de Chihuahua al pacífico, S.A. de C.V.; Ferrocarril Sonora-Baja California, S.A. de C.V.; y Ferrocarriles Unidos del Sureste, S.A. de C.V. (Publicado D.O.F. 17 de Enero de 1977). Poder Ejecutivo. Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Tomo CCCXL, No. 11. p. 17

Con este precedente, el 5 de Diciembre de 1984 se promulgó una nueva ley orgánica, publicada en el D.O.F. el 14 de Enero de 1985,<sup>93</sup> abrogando la Ley Orgánica de Ferrocarriles Nacionales de México del 30 de Diciembre de 1948. La nueva Ley Orgánica de los Ferrocarriles Nacionales de México se mantuvo en vigor hasta su abrogación en Junio del 2001, al desaparecer los FNM, atravesando por todo el camino a apertura a la inversión privada vía concesionamiento del sistema ferroviario mexicano, y que constituye el objetivo a desarrollar en nuestra tesis.

Al referirnos a los FNM a partir de 1985, diremos a groso modo que la administración estaba a cargo del Consejo de Administración y del Director General. El consejo de administración, se integraba por once miembros y contaba con asesores técnicos. Su patrimonio se integraba con los bienes y derechos, así como las líneas férreas y bienes muebles e inmuebles aportados por el Gobierno Federal y los que por cualquier título adquirieran en un futuro, siendo estos inembargables.

Eran facultades del consejo de administración, entre otras las de:

II.-Supervisar que la estructura financiera, contable y presupuestal del organismo en congruencia con los propósitos establecidos.

IV.-Aprobar el programa general de administración.

V.-Aprobar los reglamentos necesarios.

VII.-Dictaminar y aprobar el presupuesto anual de ingresos y egresos, que le someta el Director General.

IX.-Discutir y aprobar el balance anual y los informes financieros que le presente el Director General.

XII.-Fijar la política laboral del organismo; entre otras.

---

<sup>93</sup> Ley Orgánica de los Ferrocarriles Nacionales de México (Publicada en el D.O.F. el 14 de Enero de 1985).

XIII.-Resolver sobre los problemas laborales que se presenten a la administración del organismo y que por su importancia le sean sometidos por el Director General.<sup>100</sup>

El Director General era designado por el Presidente de la Republica, y tenía atribuciones de representar a los FNM con las facultades de apoderado general para pleitos y cobranzas, actos de administración y actos de dominio.

Los FNM operaron el sistema ferroviario nacional en su totalidad desde 1983, fecha en la cual, como posteriormente veremos, dicho sistema ferroviario fue elevado al rango de área estratégica del Estado.

#### **1.6 Rescate ferroviario de 1992.**

Para nadie será sorpresa el saber que durante el periodo en que FNM tomó las riendas del ferrocarril, el transporte ferroviario fue a la baja, no solamente debido a malas administraciones sino también por la falta de recursos del Estado para seguir subsidiando un organismo cada vez más deficiente.

Fueron elaborados numerosos programas de rescate y firmas de convenios para el desarrollo de los FNM, como por ejemplo, el Convenio de Concertación de Acciones para la Modernización del Sistema Ferroviario Mexicano, firmado en Mayo de 1991 por el Gobierno Federal, por conducto de las Secretarías de Comunicaciones y Transportes, de Comercio y Fomento Industrial, de Hacienda y Crédito Público; por FNM; por la Confederación Nacional de Cámaras Industriales; por la Asociación Nacional de Importadores y Exportadores, y por el Consejo Nacional del Comercio Exterior; el cual, entre otras cosas se proponía "impulsar el mejoramiento sostenido de la operación, la comercialización, la competitividad y la situación financiera de los FNM".<sup>101</sup>

---

<sup>100</sup> Ibidem. p. 46

<sup>101</sup> Convenio de Concertación de Acciones para la Modernización del Sistema Ferroviario Mexicano. Mayo de 1991. P 5



Otro de los grandes intentos para modernizar a los FNM fue el de 1992, cuando FNM puso en marcha un Programa de Cambio Estructural, dirigido a integrarse a la globalización económica y de recuperar el mercado perdido, proponiéndose de conformidad al Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 dar impulso al ferrocarril.

Sobre el programa de cambio estructural, es de llamar la atención la fecha en que se pone en marcha, es decir en 1992, es decir, tan solo a tres años de iniciar el procedimiento de apertura a la inversión privada. FNM se planteaba al poner en marcha este programa de cambio estructural, lograr un sector ferroviario eficaz, rentable y competitivo, con autosuficiencia financiera, para asegurar su desarrollo autónomo y sostenido a largo plazo, así como para garantizar el cumplimiento de sus funciones estratégicas, de apoyo al desarrollo económico del país y de apertura comercial hacia el exterior, y se fijaron dos estrategias:

- a) Se mantendría la infraestructura de la vía como patrimonio propio y sería el único responsable de su uso, así como del control directo e integral del despacho de los trenes y las operaciones ferroviarias; y
- b) Se impulsaría la inversión privada en actividades conexas y accesorias a las propiamente ferroviarias, que por ley no estuvieran reservadas en forma exclusiva al Estado.<sup>102</sup>

A partir de 1992, se concesionaron siete grandes talleres de locomotoras con una flota asignada de 700 unidades y un taller de carros, se introdujeron 68 equipos Hy-rail de 10 toneladas para atender así el tramo de la red que tiene especificaciones modernas; se establecieron desde 1993 diez contratos de rehabilitación y conservación de vía con empresas constructoras.<sup>103</sup>

---

<sup>102</sup> SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES; MUSEO NACIONAL DE LOS FERROCARRILES MEXICANOS Y FERROCARRILES NACIONALES DE MEXICO. Memorias del tercer encuentro de investigadores del ferrocarril, Op. Cit. p. 275

<sup>103</sup> Ibidem, p. 276

Pero, para que los ferrocarriles pudieran intervenir competitivamente en el transporte de mercancías, debían contar con los recursos necesarios para la adecuada rehabilitación y mantenimiento de su infraestructura, así como realizar las modificaciones pertinentes a fin de que la inversión privada nacional y extranjera pudiera intervenir y rehabilitar el sistema ferroviario, modificaciones que fueron posibles al ser reformado el artículo 28 Constitucional y abrir camino a la inversión privada como posteriormente se analizará.

Solo cabe concluir diciendo que al parecer, dicho apoyo no fue suficiente para volver a la vida al ferrocarril, ya que realmente el estado en el cual se encontraba la infraestructura hasta antes de realizarse la apertura a la inversión privada era deplorable, de manera tal que efectivamente, como a lo largo del siguiente capítulo observaremos, de no intervenir el capital privado en ese momento se corría el riesgo de perder dicha infraestructura.

## **Capítulo Segundo: Reestructuración del sistema ferroviario mexicano.**

### **2.1 Necesidad de reestructurar el sistema ferroviario mexicano.**

#### **2.1.1 Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (D.O.F. 31 de Mayo de 1995).**

El principio de planeación se encuentra regulado por el artículo 26 de la Constitución Federal y por la Ley de Planeación; correspondiendo al Estado organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación; debiendo ser democrática, mediante la participación de los diversos sectores sociales y recoger las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo, y debiendo sujetarse obligatoriamente a éste los programas de la administración pública federal.<sup>104</sup>

De igual manera, la Ley de Planeación dispone lo que debemos entender por planeación nacional del desarrollo al mencionar en su artículo tercero que:

"Artículo 3.- Para los efectos de esta ley se entiende por planeación nacional del desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia constitución y la ley establecen".

Así, el Ejecutivo Federal debe presentar al Congreso de la Unión el Plan Nacional de Desarrollo (en lo sucesivo PND) para su examen y opinión, pudiendo éste último realizar las observaciones que estime pertinentes; dicho plan debe ser elaborado, aprobado y publicado dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha de toma de posesión del Presidente de la República.

---

<sup>104</sup> Artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cabe hacer mención también a lo que expresamente nos señala el Artículo 21 de la Ley de Planeación:

"Artículo 21.-

El Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral del país..."

Con esta breve reseña, podremos comprender un poco más la importancia que representa el PND para el país. Ahora, el PND que nos interesa analizar, es el referente al periodo 1995-2000, por tratarse del sexenio en el cual se plantea la urgencia de reestructurar el sistema ferroviario, además de referirnos posteriormente al PND vigente; pero, antes de abordar el tema, resulta importante señalar que la inquietud de llevar a cabo cambios a dicho sistema viene de tiempo atrás. Ya desde el PND 1989-1994, correspondiente al periodo del Ex-Presidente de la República Carlos Salinas de Gortari, nos encontramos enunciados como el siguiente:

"No obstante los avances en la creación de infraestructura, su amplitud no corresponde a los requerimientos de la modernización del país. Durante los últimos cincuenta años, la extensión de las vías del ferrocarril ha permanecido prácticamente estancada".<sup>105</sup>

E inclusive se hace ya presente la privatización.

"Se promoverá la inversión privada para aumentar la disponibilidad de equipo de tracción y arrastre. Se buscará la participación de los usuarios, de la Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril,<sup>106</sup> y de industriales nacionales y extranjeros en programas de reconstrucción, fabricación y arrendamiento de equipo, para apoyar el sistema ferroviario nacional y fomentar la exportación en esta área sobre bases de competitividad".<sup>107</sup>

<sup>105</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. (Publicado en el D.O.F. el 31 de Mayo de 1989). Poder Ejecutivo. Secretaría de Programación y Presupuesto. Tomo CDXXVIII, No. 23, p. 11

<sup>106</sup> La Constructora nacional de Carros de Ferrocarril, S.A. se constituyó el 14 de Abril de 1952 con un capital social inicial de \$25,000,000.00.

<sup>107</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Op. Cit. p. 22

El PND 1995-2000 fue publicado en el D.O.F. el 31 de Mayo de 1995, y entró en vigor el mismo día, en ejercicio de la facultad conferida al jefe del Ejecutivo en la fracción I del artículo 89 de la constitución, y con fundamento en los artículos 26 de la propia constitución, 9 y 31 de la LOAPF y 4, 9, 21, 29, 30, 32 y 42 de la Ley de Planeación; todos ellos relacionados con la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo.

Para su elaboración se llevó a cabo una consulta nacional, popular y democrática, organizada a través de 97 foros que comprendieron 516 eventos, en los que se presentaron más de 12,000 ponencias.<sup>108</sup> Proponía cinco objetivos fundamentales, de los cuales nos permitimos citar el primero de ellos:

"I. Fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía nacional, como valor supremo de nuestra nacionalidad y como responsabilidad primera del Estado Mexicano".<sup>109</sup>

La propuesta era lograr un crecimiento que fortaleciera la soberanía nacional, sustentando una democracia plena, y generando los recursos para atender rezagos y procurar la equidad y la justicia. De igual manera el plan proponía propiciar la certidumbre y la estabilidad económica.

En este orden de ideas; observamos en el punto número 5. Crecimiento Económico, inciso 5.7. Uso eficiente de los recursos para el crecimiento, y en el subinciso 5.7.4. Infraestructura e insumos básicos, del PND 1995-2000 en comento, lo siguiente:

"Contar con una infraestructura adecuada, moderna y suficiente es un requisito fundamental para el crecimiento económico. La infraestructura ... es factor determinante de la integración de mercados y del desarrollo regional. Nuestro país acusa serias deficiencias en materia de

---

<sup>108</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. (Publicado en el D.O.F. el 31 de Mayo de 1995). Introducción. Tomo D, No. 21, p. 6

<sup>109</sup> Idem.

infraestructura. Las más evidentes se ubican en el sector de comunicaciones y transportes".<sup>110</sup>

Por otro lado, al hablar de la inversión privada en infraestructura básica menciona lo siguiente:

"Las condiciones de la infraestructura hacen imperativo un enorme esfuerzo de inversión pública y privada durante los próximos años...";<sup>111</sup> concluyendo de esta manera:

"...resulta imprescindible promover un gasto privado mucho mayor en infraestructura básica".<sup>112</sup>

Hace mención a que con base en un nuevo marco jurídico se promoverá el "desarrollo de un nuevo sistema ferroviario seguro, competitivo y eficiente".<sup>113</sup> Señala como clave para lograr dicha inversión en infraestructura "la atracción a este sector de capital privado, nacional y extranjero, mediante reglas transparentes y estables, y un proceso de privatización eficaz".<sup>114</sup>

Todo parecía apuntar que el PND 1995-2000 se dirigía a fomentar la participación privada en áreas estratégicas para la economía nacional, pero en el siguiente enunciado palpamos indecisión al señalar el rumbo que pretendía tomar dicha actividad, al referirse a las áreas reservadas, como el mismo plan les denomina.

"En esas áreas se fomentará la participación privada en ámbitos relacionados que no formen parte de las actividades reservadas".<sup>115</sup>

---

<sup>110</sup> Ibidem. p. 89

<sup>111</sup> Idem.

<sup>112</sup> Idem.

<sup>113</sup> Idem.

<sup>114</sup> Idem.

<sup>115</sup> Ibidem. p. 90

Aunque se advierten las intenciones del Ejecutivo Federal, nunca se atreve a asegurarnos el paso final que tomará, dejándolo a nuestra imaginación; paso que sería posteriormente la reforma Constitucional al artículo 28 en su párrafo cuarto, al convertir en área prioritaria para la economía nacional a los ferrocarriles, sacándolo de aquella posición estratégica en que se encontraba y abriendo paso a la apertura a la inversión privada; tema que en su momento se analizará.

### **2.1.2 Influencia del Tratado de Libre Comercio e infraestructura de los Ferrocarriles Nacionales de México hasta 1994.**

"El Tratado de Libre Comercio con América del Norte (en lo sucesivo TLC) es el resultado de la apertura económica emprendida por el Gobierno mexicano a mediados de los años ochenta, que indujo a nuestro país en el proceso de internacionalización y globalización comercial que impera en el mundo actual".<sup>118</sup>

Con la finalidad de participar de manera eficiente en el mercado mundial, en Agosto de 1990 se iniciaron negociaciones formales del tratado; en Febrero de 1991 los mandatarios de México, Estados Unidos y Canadá anunciaron el inicio de negociaciones trilaterales que culminaron con la firma del documento el 17 de Diciembre de 1992; de igual manera el 14 de Septiembre de 1993 se terminaron las negociaciones de los acuerdos paralelos. El Senado de la República, aprobó el tratado el 22 de Noviembre de 1993 y fue publicado en el D.O.F. el 8 de Diciembre de 1993 para entrar en vigor el 1° de Enero de 1994.

Para entender la exacta dimensión de este tratado citaremos el artículo 133 constitucional, el cual a la letra dispone:

"Artículo 133.- Esta constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la unión".

---

<sup>118</sup> VILLARREAL CORRALES, Lucinda. TLC Las Reformas legislativas para el libre comercio 1991-1995. México. 1995. Introducción.

El texto constitucional anteriormente transcrito, dejó durante un largo periodo a la doctrina mexicana interrogantes respecto a las jerarquías en nuestro derecho, de tal manera, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue orillada a definir dicha jerarquía. Aquí debemos recordar que en 1992 la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la penúltima tesis aislada a este respecto, y sostuvo que los tratados internacionales y las leyes federales emanadas del congreso de la unión tenían la misma jerarquía.<sup>117</sup>

En Noviembre de 1999, aparentemente por presiones de carácter internacional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió una nueva tesis aislada, mediante la cual a partir de ese momento la interpretación que daría sobre los tratados internacionales sería la de sostener que se ubican por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la constitución federal.<sup>118</sup>

Con lo anteriormente expuesto, solo cabe añadir que de la correlación del artículo 133 constitucional con el artículo 89 fracción X constitucional, se desprende que corresponde al Presidente de la República, con aprobación del Senado firmar dichos tratados, y que dicha facultad del Senado para aprobar los tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo de la Unión se desprende del artículo 76 fracción I constitucional.

Una vez entendida la dimensión del TLC debemos decir que dicho tratado interrelaciona a 371 millones de habitantes de América del Norte, productores de 6,000 millones de dólares en bienes y servicios al año, con lo que se conforma la zona de libre comercio más grande del mundo.<sup>119</sup> Debido a lo anterior, el correcto

<sup>117</sup> Leyes Federales y Tratados Internacionales. Tienen la misma jerarquía normativa. Octava Época, Instancia: Pleno, Fuente: Gaceta del semanario judicial de la federación, Parte: 60, Tesis: P.c/92, Pág. 27. Diciembre de 1992.

<sup>118</sup> Tratados Internacionales. Se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la constitución federal. Novena Época, Volumen: X, Pág. 46, Noviembre de 1999.

<sup>119</sup> SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES; MUSEO NACIONAL DE LOS FERROCARRILES MEXICANOS Y FERROCARRILES NACIONALES DE MEXICO. Op. Cit. p. 271



funcionamiento de los medios de transporte constituye un elemento decisivo en la competitividad de los productos.

El Gobierno mexicano buscaba dar un impulso significativo para reincorporar el sistema de transportes a la vida económica del país, y debido a ello, la política gubernamental que dirigía al procedimiento de reestructuración del sistema ferroviario nacional debía contemplar el TLC.<sup>120</sup>

La globalización de la economía, los bloques económicos, la desaparición de las barreras arancelarias, la apertura a los exportadores extranjeros y la privatización de la economía parecen ser "las únicas alternativas a las que hay que adaptarse para poder tener lugar en el mundo económico actual",<sup>121</sup> como nos dice la Doctora Lucinda Villarreal.

Hablando de infraestructura, "la red ferroviaria en México se componía hasta 1993, de 26,330 km. de vía, de los cuales 20,310 eran de vía principal, 4,480 son patios y laderos, y 1,540 km. de vías particulares. De la vía principal, una extensión de 8,200 km. tiene especificaciones modernas, es decir, está en condiciones adecuadas para soportar el tráfico de los trenes comerciales, con carros de alta capacidad".<sup>122</sup>

Las normas y especificaciones en general de los componentes de la vía e instalaciones de FNM, se apegaban a lo que establecía la Asociación Americana de Ingenieros Ferrocarrileros. Lo anterior resulta relevante ya que hace posible manejar fletes desde Canadá hasta el sur de México. En infraestructura de

---

<sup>120</sup> SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES; MUSEO NACIONAL DE LOS FERROCARRILES MEXICANOS Y FERROCARRILES NACIONALES DE MEXICO. *Memorias Cuarto encuentro de investigadores del ferrocarril*. Conaculta. México. 2000. p. 134

<sup>121</sup> VILLARREAL CORRALES, Lucinda. Op. Cit. p. 18

<sup>122</sup> SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES; MUSEO NACIONAL DE LOS FERROCARRILES MEXICANOS Y FERROCARRILES NACIONALES DE MEXICO. *Memorias del tercer encuentro de investigadores del ferrocarril*. Op. Cit. p. 271

telecomunicaciones, se cubrían aproximadamente 14,300 km. de líneas férreas con un sistema de microondas.<sup>123</sup>

Los centros económicos más importantes del país se encuentran conectados por el ferrocarril, y se cuenta con terminales en los diez puertos más importantes del país. Además, los FNM mantenían enlaces activos en siete puntos de la frontera norte del país, con cuatro de los principales ferrocarriles de Estados Unidos.

Lo anteriormente expuesto es tan solo una pincelada de la gran influencia que evidentemente representó el TLC en la reestructuración del sistema ferroviario nacional; además, como consecuencia al TLC se desprenden una serie de reformas constitucionales y legislativas para adecuar el país a una nueva realidad jurídica internacional, y de las cuales en temas posteriores analizaremos algunas de ellas.

La infraestructura existía, y solo era necesaria la inyección de una fuerte cantidad de dinero que la rehabilitara, y en vistas de que el Gobierno Federal había manifestado a lo largo de varias décadas su falta de capacidad para realizarlas, fue necesario adecuar el marco constitucional y legislativo para permitir a la iniciativa privada su participación.

Por último cabe destacar que, el TLC pudo haber sido mucho más importante en la reestructuración del sistema ferroviario nacional de lo que aparentemente fue, ya que como observaremos más adelante, dicho tratado no figura dentro de las justificaciones expuestas por el Ejecutivo al presentar su iniciativa de reforma al artículo 28 constitucional, sino más bien se va por el lado de rehabilitar la infraestructura ferroviaria, presentando la excusa acostumbrada de que de no llevar a cabo dicha reestructuración ferroviaria ésta podría perderse

---

<sup>123</sup> Ibidem. p. 272

para siempre y con ello el sistema ferroviario nacional y el servicio público que el mismo conlleva. En fin, el presente trabajo no pretende poner en duda los motivos que pudieron existir para poder llevar a cabo dicha reestructuración, pero es nuestro deber ponerlos en un plano general, para que el lector pueda sacar sus propias conclusiones.<sup>124</sup>

## **2.2 Reforma al Artículo 28 Constitucional en su párrafo cuarto (D.O.F. 2 de Marzo de 1995).**

El primer paso a realizar, con vistas a la reestructuración del sistema ferroviario nacional, fue la reforma al artículo 28 de la ley suprema, debido a la imposibilidad constitucional para permitir la inversión del capital privado en dicho sector, y de la cual hablaremos un poco al respecto.

Pero antes de analizar la reforma constitucional del 27 de Febrero de 1995 publicada en el D.O.F. el 2 de Marzo de 1995, mediante la cual se reformó el artículo 28 constitucional en su párrafo cuarto, es necesario hacer mención de la reforma llevada a cabo el 3 de Febrero de 1983 a ese mismo artículo y en el mismo párrafo; mediante la cual, se insertó en el texto constitucional a los ferrocarriles como área estratégica del Estado, reservándose todo derecho a explotar a los ferrocarriles sin constituir monopolio.<sup>125</sup>

El 3 de Febrero de 1983 se publicó en el D.O.F. un decreto mediante el cual se reformaron y adicionaron los artículos 16, 25, 26, 27, fracciones XIX y XX; 28, 73 fracciones XXIX-D; XXIX-E; y XXIX-F de la constitución federal; de éstas

---

<sup>124</sup> Cabe citar la opinión dada por el diputado Luis Sánchez Aguilar tan solo con la finalidad de poner todos los puntos sobre la mesa: "Hay una carta de intención, aunque la SHCP se niegue a reconocerlo. Es otro de los engaños, la antigua y permanente práctica de esa Secretaría, de ocultamiento de la información. El jueves 26 de Enero, para obtener un crédito por 7 mil 575 millones de dólares del Fondo monetario Internacional, el Secretario de Hacienda y Crédito Público se comprometió con su contraparte Robert Rubin a un nefasto programa de privatizaciones y de desnacionalizaciones ..." Diario de los debates 28 de Enero de 1995. p. 400

<sup>125</sup> Monopolio: "Atribución conferida por la vía legal a una persona (física o moral) del ejercicio de una determinada actividad (económica, comercial, etc.), colocándola fuera del campo de la libre competencia. El artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prohíbe expresamente la existencia de monopolios y estancos". DE PINA Rafael y DE PINA VARA Rafael. Op. Cit. p. 373

reformas, solo nos referiremos a la efectuada al artículo 28 constitucional por ser un antecedente a nuestro tema:

"Artículo 28.-

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: Acuñación de moneda; correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco, Organismo Descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión".<sup>126</sup>

El texto constitucional al referirse a que no constituyen monopolio, las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en dichas áreas estratégicas, sumado a la redacción del cuarto párrafo del artículo 25 constitucional, nos deja claro que a partir de ese momento solo el estado podía hacerse cargo de dicha actividad.

"Artículo 25.-

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

En este orden de ideas, nos situamos en 1995, y para ser mas exactos el 16 de Enero de 1995, fecha en que el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Ernesto Zedillo Ponce de León, dirigió una iniciativa a los Secretarios de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, mediante la cual, de conformidad a los artículos 71 y 135 constitucionales, sometía a su

---

<sup>126</sup> Decreto que reforma y adiciona los artículos 16, 25, 26, 27, fracciones XIX y XX; 28, 73, fracciones XXIX-D; XXIX-E; y XXIX-F de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Publicado en el D.O.F. el 3 de Febrero de 1983). Poder Ejecutivo. Secretaría de Gobernación. Tomo CCCLXXVI, No. 24, p. 5

consideración la reforma al artículo 28 constitucional en su párrafo cuarto, que es objeto de nuestro tema actual.

El Ejecutivo Federal exponía como razones de su iniciativa el objetivo de continuar con la transformación estructural de la economía, y proponía hacer posible la participación social y privada en los ferrocarriles y en las comunicaciones vía satélite, actividades estratégicas que habían estado reservadas hasta entonces exclusivamente para el Estado.<sup>127</sup>

A mayor abundamiento, señalaba la iniciativa de reforma constitucional, el criterio que había prevalecido durante la mayor parte de la historia de los ferrocarriles en México; es decir, hasta 1983 había sido el de considerarlos como una actividad prioritaria en la que podían concurrir el Estado por sí o con los sectores social y privado, a través de un régimen de concesión.<sup>128</sup>

De esta manera, el jefe del Ejecutivo proponía mediante su iniciativa, estudiar la conveniencia de conservar a los ferrocarriles como área estratégica del Estado, haciendo mención a que el ferrocarril era el único de los medios de transporte de carga reservado aún de manera exclusiva para el Estado, siendo necesario convertir el sector ferroviario en una actividad que brindara los servicios que el país actualmente necesita.<sup>129</sup>

Los ferrocarriles habían evidenciado enormes deficiencias, mismas que obligaban al Estado a dotarlos de subsidios, que a la vez se volvían para el Estado cada vez más difíciles de otorgar.

---

<sup>127</sup> Hacemos referencia a las telecomunicaciones debido a que en la misma iniciativa de reforma, también se planteó la posibilidad, de que al mismo tiempo que los ferrocarriles, las comunicaciones vía satélite dejaran de ser áreas estratégicas y se convirtieran en prioritarias. Iniciativa de reforma constitucional, al artículo 28, párrafo cuarto del 16 de Enero de 1995.

<sup>128</sup> Idem.

<sup>129</sup> Idem.

Además, en la iniciativa de reforma observamos enunciados como el siguiente:

"el Estado no ha podido 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 encuentra limitada jurídicamente para hacerlo, lo que crea un círculo vicioso en la prestación de este servicio de transporte".<sup>130</sup>

Por ello, la participación social y privada en su modernización, se exponía, resultaba el medio a través del cual bajo un sistema regulatorio adecuado, serían la única posibilidad para alcanzar los niveles de eficiencia y competitividad necesarios.

Además, al mover esta actividad de aquellas exclusivamente reservadas al Estado, no se violentaba la historia ni las tradiciones. Por otro lado, el cambio de régimen constitucional que se proponía no significaba eliminar responsabilidades del Estado frente a las comunidades, ya que se buscaba abrir oportunidades al esfuerzo de los particulares en la actividad ferroviaria, para contar con un transporte moderno, eficiente y de bajo costo, que preste a la sociedad mejores y más completos servicios y, por la otra, fortalecer la intervención regulatoria del Estado.

Se señalaba que de ser aprobada dicha iniciativa, en su oportunidad se enviarían al Congreso de la Unión las diversas leyes secundarias que iban a precisar las distintas formas y campos de actividad en los que podría participar la inversión privada en la prestación del servicio público de transporte ferroviario en

---

<sup>130</sup> Idem.

En ocasiones resulta interesante pensar en enunciados como al que hacemos referencia en este momento, ya que si los relacionamos con las medidas de control del estado en cuanto al gasto social se refiere, nos surge la siguiente pregunta, ¿cómo es posible que hayan dejado decaer al sistema ferroviario nacional hasta llevarlo a un punto en el que resulte más conveniente al país concesionario, que rescatarlo?

condiciones que permitieran alentar la competencia y propiciarán la explotación y operación eficiente del mismo.

En fin, la mencionada iniciativa, reflejaba la firme intención de reformar dicho precepto constitucional, exponiendo diversas justificaciones legales, algunas más creíbles que otras, y que a la postre, luego algunas modificaciones por parte del Congreso de la Unión<sup>131</sup> resultó suficiente para extraer a los ferrocarriles del texto constitucional en donde se encontraban situados; es decir, dejar de considerarlos área estratégica para el Estado.<sup>132</sup>

Así, la Comisión permanente del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, tomando en cuenta las consideraciones anteriores, el 3 de Febrero de 1995, en uso de la facultad conferida por el artículo 135 constitucional y previa la aprobación de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, así como de la mayoría de las honorables legislaturas de los estados, declaró reformado el artículo 28 constitucional en su cuarto párrafo, publicándose el 2 de Marzo de 1995 en el D.O.F. el Decreto mediante el cual se reformó dicho artículo para quedar como sigue:

"Artículo 28.-

---

<sup>131</sup> Dicha modificación realizada por el Congreso de la Unión consistió en incluir en el texto del párrafo cuarto el último enunciado. "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". La modificación fue realizada por las comisiones unidas de la cámara de senadores el 19 de Enero de 1995. Diario de Debates. 28 de Enero de 1995. p. 394

<sup>132</sup> El comentario relativo a que algunas fueron más creíbles que otras, responde al cuestionamiento que nos hacemos al pensar si en verdad el ferrocarril dejó de ser área estratégica para el país, o si en verdad era imposible por parte del Gobierno Federal haciendo su mejor esfuerzo, su puesta de nuevo en marcha, y no nos referimos a simples subsidios que aparentemente al Estado le era imposible seguirlos otorgando; el punto es, que como pudimos observar en el último tema del capítulo anterior, dicho apoyo sí existió, y como observaremos posteriormente, aún con tal apoyo no fue suficiente para rescatarlo de la crisis en que se encontraba, esto sumado al subsidio que año tras año se le otorgaba a los FNM; por lo que nos queda la duda de, si el estudio realizado en su momento y por el cual se decidió invertir en el ferrocarril para rehabilitarlo fue tan nefasto que no pudo cumplir su cometido, o que le pasó a toda esa inversión, o la pregunta de siempre, ¿a quién le convenía que el ferrocarril decayera?

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 via 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 Congreso de la Unión, tomando en cuenta las consideraciones planteadas por el Ejecutivo, decidió insertar esta redacción, que aunque no era la originalmente propuesta conservó el mismo espíritu.

Y aquí hay otro punto relevante a tratar; la modificación realizada por el Congreso de la Unión a la propuesta dada por el Ejecutivo Federal mediante su iniciativa, básicamente consistió en cerrar el círculo que pretendía abrir el Ejecutivo Federal con su iniciativa, al pretender tan solo extraer a los ferrocarriles de las áreas estratégicas a que hace mención el artículo 28 constitucional; es decir, el Congreso de la Unión decidió no solo extraerlas del texto constitucional que los consideraba como área estratégica para el Estado, sino que decidió insertarlas ahora como áreas prioritarias para el desarrollo nacional en el mismo artículo, conjuntamente con las telecomunicaciones; lo que a nuestro parecer, tan solo es la forma elegante de privatizar un área estratégica del Estado.<sup>133</sup>

---

<sup>133</sup> Este último punto, es importante aclararlo, ya que tal vez resulta irresponsable hacer tal afirmación y lo que es más, resultaría jurídicamente erróneo afirmarlo, por lo que lo aclararemos. Las áreas estratégicas del Estado como hemos podido observar, son áreas en las que el Estado tiene exclusividad para su explotación sin ser considerados monopolios; de tal manera que resultaba imposible su transmisión al capital privado, lo que sería propiamente una privatización; por tanto, y tomando en consideración que si el plan era la transmisión al capital privado de los ferrocarriles, para no llamar la atención de la opinión pública, en nuestra opinión, el camino hallado



A mayor abundamiento y solo para reforzar el concepto que sobre áreas estratégicas y prioritarias tenemos, el Diccionario Jurídico Mexicano las define de la siguiente manera:

Áreas Prioritarias: "Es el conjunto de actividades económicas – producción y distribución de bienes y servicios- que el Gobierno Federal, mediante las empresas públicas, realiza por sí o en concurrencia con los sectores social y privado, a fin de impulsarlas y organizarlas con antelación a otras, por razones circunstanciales e imperativas de interés general, proveyendo de esta forma el desarrollo nacional".<sup>134</sup>

Áreas Estratégicas: "Es el conjunto de actividades económicas– producción y distribución de bienes y servicios- que exclusivamente realiza el Gobierno Federal a través de organismos públicos descentralizados, y unidades de la administración pública, por imperativos de seguridad nacional, interés general o beneficio social básico para el desarrollo nacional".<sup>135</sup>

### **2.3 Creación de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario (D.O.F. 12 de Mayo de 1995).**

De conformidad a la iniciativa de reforma al artículo 28 constitucional en su párrafo cuarto;

"para motivar la inversión privada se requiere un marco regulatorio transparente que promueva y de certeza a la inversión y asegure su permanencia en el sector, ..." <sup>136</sup>

Dicho marco regulatorio en primera instancia lo conformó la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario (en lo sucesivo LRSF); de esta manera, de

---

fue el de considerarlo como prioritario, dando pie al concesionamiento a particulares como ya se ha observado.

<sup>134</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano. México. Editorial Porrúa. 2001. p. 209

<sup>135</sup> *Ibidem*. p. 208

<sup>136</sup> Iniciativa de reforma constitucional, al artículo 28, párrafo cuarto. Op. Cit.

conformidad a las facultades conferidas al Presidente de la República en la fracción primera del artículo 71 constitucional, se envió al Congreso de la Unión la iniciativa de LRSF, sometiéndola a su consideración.

Y al hablar de la facultad que tuvo el congreso para dictar la LRSF, es necesario citar el artículo 73 constitucional.

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

XVII.- Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, ..."

De esta manera, el objetivo era regular la actividad ferroviaria una vez que se encontrara en manos del capital privado, y por tal motivo era imperante establecer conceptos claros que regularan su funcionamiento.

Desde la exposición de motivos de LRSF presentada al Congreso de la Unión, se mencionaban puntos fundamentales que debía contener dicha nueva ley, como de que la vía generales de comunicación ferroviaria debía mantenerse en todo momento dentro del dominio público de la federación;<sup>137</sup> y que aquellas vías que se construyeran al amparo de un título de concesión pasarían inmediatamente a formar parte del dominio público.<sup>138</sup> Lo anterior resulta importante, ya que el Estado no perdería jamás el dominio de dicha infraestructura a la vez que sería capaz de rehabilitarla.<sup>139</sup>

Al elaborar la ley en cuestión, había que dejar bien claro cuestiones como el de definir a la vía general de comunicación ferroviaria, o el de la aplicación de la

---

<sup>137</sup> Hay que recordar que el motivo, o uno de los motivos fundamentales para abrir camino a la inversión privada fue precisamente el de mejorar la infraestructura ferroviaria, la cual al ser rehabilitada permitiría mejorar el transporte y con ello mejorar el comercio nacional e internacional pero siempre y en todo momento considerado como bien de dominio público.

<sup>138</sup> Al respecto cabe señalar que el Maestro Andrés Serra Rojas opina que nuestra constitución habla indistintamente de propiedad y de dominio, señalando cuatro elementos característicos de todo bien de dominio público que son: a) Son bienes que forman parte del patrimonio nacional; b) Su destino y aprovechamiento son de utilidad pública e interés general; c) Son inalienables e imprescriptibles; d) Son regulados por el régimen de derecho público y de interés social. SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, México. Editorial Porrúa. 2000. p. 261

<sup>139</sup> Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario. Exposición de motivos. Dirección General de Comunicación Social de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. México. 1996. p. 7

jurisdicción federal,<sup>140</sup> contribuyendo a la delimitación de autoridad entre los tres niveles de Gobierno.

Se proponía el otorgamiento de concesiones hasta por 50 años, renovables por otros 50 más, con la finalidad de promover una inversión a largo plazo en el sistema ferroviario tanto en infraestructura como en equipo, que se vería traducido en una mayor eficiencia en la prestación del servicio; así como avanzar en las políticas de desregulación y simplificación administrativa.

Se puntualizaba que "al término de la concesión, las vías férreas, el derecho de vía, los centros de control de tráfico y las señales de operación revertirán a la Nación, en buen estado operativo, sin costo alguno y libres de todo gravamen".<sup>141</sup>

También se proponía que en tanto era reformada la Ley de Inversión Extranjera (en lo sucesivo LIE), dicha inversión extranjera participara hasta en un 49 por ciento, o por un monto superior previa resolución favorable de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.<sup>142</sup>

La inversión extranjera era clave en este procedimiento, ya que difícilmente personas, físicas o morales mexicanas serían capaces de apostarle por sí solas a tal inversión, y para atraer la inversión extranjera, se buscaba la promoción de proyectos rentables, que impulsaran la modernización del sector<sup>143</sup> y solo con el apoyo de inversionistas extranjeros podía llevarse a cabo.

Se planteaba la posibilidad de que las tarifas pudieran ser fijadas libremente por los concesionarios y permisionarios, tan solo sujetos, a que tales tarifas, se

---

<sup>140</sup> El tema de la jurisdicción es importante, ya que por su naturaleza el servicio público se presta a nivel federal pudiendo prestarse a confusión.

<sup>141</sup> Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario. Exposición de motivos. Op. Cit. p. 9

<sup>142</sup> En este punto podemos observar que la posibilidad a la inversión extranjera pueda ser superior al 49% no queda descartada del todo, ya que establece la posibilidad de que la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras pudiera fallar a favor algún día.

<sup>143</sup> Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario. Exposición de motivos. Op. Cit. p. 9

basaran en criterios que permitieran la prestación de los servicios en condiciones satisfactorias de calidad, competitividad, seguridad y permanencia, registrándolas ante la SCT para su puesta en vigor.

Otro punto importante planteado desde la exposición de motivos, fue que al tratarse de un servicio público, la ley debía establecer la facultad del Estado de requisar en caso de desastre natural, guerra, grave alteración del orden público, o cuando se temiera un peligro inminente para la seguridad nacional, la paz o la economía del país. Aquí quizá valdría la pena puntualizar la figura de la requisa, y el diccionario de derecho de Rafael de Pina, nos señala que:

“Requisición: Acto unilateral de la administración pública consistente en posesionarse de bienes de los particulares o en exigirles la prestación de algún trabajo para asegurar el cumplimiento de algún servicio público, en casos extraordinarios y urgentes”.<sup>144</sup>

Por otra parte, se preveía que FNM continuará operando, inicialmente, la totalidad de las vías férreas que hasta el momento manejaba, tan solo al amparo de su Ley Orgánica, en el entendido de que en la operación y en la prestación de los servicios les iba a ser aplicable lo dispuesto en la ley cuya iniciativa se sometía a consideración; es decir, que sin contar con un título de concesión la ley permitiera a FNM mantener la operación de los ferrocarriles, sin perjuicio de que la SCT, en términos del propio ordenamiento jurídico, pudiera proceder a otorgar concesiones y permisos a particulares, en cuyo supuesto los FNM dejarían de prestar sus servicios respecto de las correspondientes rutas o vías.

Con lo anteriormente expuesto, además de numerosas disposiciones técnicas, algunas de ellas tomadas de la Ley de Vías Generales de Comunicación, se trató de que nuestro país contara con un ordenamiento que alentara la iniciativa de los particulares y que a la vez otorgara seguridad a su inversión.

---

<sup>144</sup> DE PINA Rafael y DE PINA VARA Rafael. Op. Cit. p. 440

Dicha iniciativa mereció la aprobación del Poder Legislativo después de una amplia discusión y un extenso análisis entre las Comisiones de Comunicaciones y Transportes de ambas Cámaras y representantes de la Administración Pública Federal.

Con la ley que se presentaba, se fortalecía la rectoría del Estado y la soberanía nacional, se propiciaba y alentaba la participación del capital privado y mejores oportunidades para los trabajadores ferrocarrileros, bajo principios y condiciones de competencia, eficiencia y certidumbre jurídica. O al menos es lo que nos dicen los documentos en los que se funda dicha ley.

Dentro de la iniciativa de ley nos encontramos características fundamentales para regular el servicio público ferroviario, mismo que fue Reglamentado tiempo después por el Reglamento del Servicio Ferroviario; disposiciones legales que abordaremos más a detalle al hablar del marco jurídico aplicable.

#### **2.4 Comisión Intersecretarial de Desincorporación.**

##### **2.4.1 Creación de la Comisión Intersecretarial de Desincorporación (Acuerdo del 6 de Abril de 1995).**

El 6 de Abril de 1995, se emitió un acuerdo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (en lo sucesivo SHCP) mediante el cual se creó la Comisión Intersecretarial de Desincorporación. Fue publicado el 7 de Abril de 1995 y entró en vigor el día siguiente de su publicación.<sup>145</sup>

Pero cabe abrir un paréntesis para explicar a groso modo el por que de crear una Comisión Intersecretarial. Las Comisiones Intersecretariales, de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, pueden ser

---

<sup>145</sup> ACUERDO que crea la Comisión Intersecretarial de Desincorporación. (Publicado en el D.O.F. el 7 de Abril de 1995). Poder Ejecutivo, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Tomo CDXCIX, No. 6, p. 6

creadas por el Presidente de la República,""como específicamente lo dispone el artículo 21 de la misma ley.

"Artículo 21.- El Presidente de la República podrá constituir Comisiones Intersecretariales, para el despacho de asuntos en que deban intervenir varios secretarios administrativos".

El maestro Miguel Acosta Romero, nos dice al hablar sobre las Comisiones Intersecretariales que:

"Son organismos intermedios creados para la atención de asuntos que implican el ejercicio de la actividad administrativa en diversas ramas o materias, están integradas por uno o varios secretarios de Estado, o jefes de Departamento Administrativo, o Directores o Gerentes de Organismos Descentralizados, o Empresas de Estado, o representantes de ellas".<sup>146</sup>

Así, el 7 de Abril de 1995 se publicó un acuerdo mediante el cual se creó la Comisión Intersecretarial de Desincorporación. El Ejecutivo Federal con la intención de mejorar la economía nacional, y tomando en consideración numerosas circunstancias, entre las que destacan, la evolución del país, y que la intervención directa del Estado en la producción de bienes y servicios, previa adecuación del marco regulatorio y fortaleciendo la política de competencia económica, y solo en determinados contextos y circunstancias, podía ser sustituida por la de los sectores social y privado, para cumplir con objetivos trazados.<sup>147</sup>

Pero era necesario impulsar al procedimiento de desincorporación, por la vía de la enajenación de entidades paraestatales o de sus activos, debiendo sujetarse a reglas generales previamente establecidas, y en todo momento a través de licitación pública. Entendiendo por desincorporación, el acto

---

<sup>146</sup> El maestro Miguel Acosta Romero señala que existen algunos de ellos que han sido creados mediante ley, como por ejemplo La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, o la Comisión Intersecretarial Consultiva de la Obra Pública. ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. p. 435

<sup>147</sup> Ibidem. p. 434

<sup>148</sup> ACUERDO que crea la Comisión Intersecretarial de Desincorporación. Op. Cit. p. 6

administrativo a través del cual determinados bienes del estado dejan de formar parte del dominio público.

La creación de la CID era indispensable para coordinar y supervisar toda actividad llevada a cabo por las dependencias y entidades involucradas en procedimientos de desincorporación, como expresamente lo podemos observar en el artículo primero del acuerdo:

"Artículo Primero.- Se crea la Comisión Intersecretarial de Desincorporación, que tendrá por objeto la coordinación y supervisión, en los términos del presente acuerdo, de las funciones o actividades que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal ejerzan en los procesos de desincorporación, de las propias entidades o de enajenación de sus activos susceptibles de ser utilizados como unidades económicas con fines productivos".<sup>149</sup>

Ahora, la Comisión Intersecretarial de Desincorporación no fue creada exclusivamente para reestructurar el sistema ferroviario nacional como podría pensarse; sino para tomar parte en todo procedimiento de desincorporación de entidades paraestatales o de sus activos como fue el caso específico de los FNM y posteriormente en los aeropuertos nacionales; y se trazó objetivos como:

"contribuir a que la economía del país sea más eficiente",<sup>150</sup> apoyando la competitividad y la generación de empleos; integrar la desincorporación de entidades paraestatales y activos, dentro del procedimiento general de cambio estructural del país, con una visión de mediano y largo plazo; y entre otros, uno que a nuestro parecer es importantísimo destacar, que es el de "asegurar una adecuada distribución de los beneficios, costos y riesgos entre los sectores público, privado y social, evitando generar

---

<sup>149</sup> ACUERDO que crea la Comisión Intersecretarial de Desincorporación. Op. Cit. p. 6

<sup>150</sup> Ibidem. p. 7

pasivos a cargo del Estado y subsidios implícitos a las personas a quienes se transmitan las entidades paraestatales".<sup>151</sup>

Al hablar de su integración, diremos que se preveía la participación de los titulares de algunas dependencias de forma permanente y de otros solo de acuerdo al caso específico. En el caso de FNM, la Comisión Intersecretarial de Desincorporación fue integrada por el titular de la SHCP, quien la presidió, por los titulares de las Secretarías de Comercio y Fomento Industrial, (actualmente Secretaría de Economía)<sup>152</sup> de Contraloría y Desarrollo Administrativo, del Trabajo y Previsión Social, de la SCT, en su carácter de la dependencia coordinadora de sector; y por el Subsecretario de Egresos de la SHCP; siendo permanentemente invitada la Comisión Federal de Competencia, pudiendo invitar a cualquier interesado en cada asunto en lo particular. El responsable de integrar los estudios encomendados por la comisión sería el Secretario Técnico.<sup>153</sup>

De esta manera, correspondió a la Comisión Intersecretarial de Desincorporación definir estrategias a seguir en los procedimientos de desincorporación; también se encargó de revisar el marco regulatorio, de revisar los proyectos de títulos de concesión o permisos a otorgarse, de emitir los lineamientos necesarios respecto de los esquemas financieros aplicables en las operaciones de desincorporación, así como de resolver sobre las cuestiones no previstas en dicho acuerdo.

Se dejó establecido que la desincorporación de una entidad paraestatal o de los activos, se tendría que efectuar de conformidad a los lineamientos de la comisión, dejando a la Dependencia coordinadora de cada sector tan solo la responsabilidad de difundir las convocatorias, recibir solicitudes de registro de

---

<sup>151</sup> Idem.

Nos referimos a éste como un punto importantísimo, ya que en efecto, y dada la investigación realizada a lo largo del presente trabajo, pudimos constatar que no se invirtieron grandes cantidades de dinero con la idea de rescatar el sistema ferroviario tan solo con la idea de venderlo posteriormente como ha ocurrido en otros sectores como por ejemplo en la banca.

<sup>152</sup> A partir de Enero del 2001 Secretaría de Economía.

<sup>153</sup> Dicho Secretario Técnico iba sería siempre el titular de la Unidad de Desincorporación de Entidades Parastatales de la SHCP.



aspirantes a participar en los procedimientos de desincorporación y evaluar cada una de las ofertas presentadas, entre otras cosas.

También es importante destacar que los recursos obtenidos que resultaran de los procedimientos de desincorporación serían enterados directamente a la Tesorería de la Federación, y que la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (en lo sucesivo SECODAM), vigilaría en todo momento el cumplimiento del acuerdo, designando un comisario o delegado, así como de un auditor externo, quién dictaminaría los estados financieros de las entidades, así como es importante señalar que la Comisión Intersecretarial de Desincorporación estaría presente durante todo el procedimiento de reestructuración y evolución del nuevo sistema ferroviario hasta la total transmisión de bienes o derechos a la inversión privada.

Fue así, como el 18 de Julio de 1995 mediante los acuerdos CID-AS-95-XXII-1 y CID-AS-96-VIII-3, la CID aprobó el esquema para llevar a cabo la reestructuración del sistema ferroviario, a recomendación de la SCT y que consistió en la segmentación regional de la vía general de comunicación ferroviaria, creando cinco Empresas de Participación Estatal mayoritaria (en lo sucesivo EPEM), del mismo modo, se acordaron llevar a cabo las acciones necesarias para el otorgamiento de concesiones de vías cortas y de nuevas vías, siendo la SCT la encargada de emitir los lineamientos para la apertura a la inversión privada del sistema ferroviario, temas que en su momento serán abordados un poco más a detalle.

#### **2.4.1.1 Intervención de la Comisión Federal de Competencia.**

Al hablar de la Comisión Federal de Competencia, forzosamente debemos remitirnos al artículo 28 constitucional, por lo que haciendo referencia a dicho precepto constitucional debemos mencionar la reforma publicada en el D.O.F. el 3 de Febrero de 1983; cuando expresamente quedaron prohibidos los monopolios. Dicha reforma se encuentra plasmada en el texto constitucional actualmente de la siguiente manera:

"Artículo 28.- En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes".

Pero aún antes de la reforma a este artículo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya había definido de manera genérica la naturaleza de los monopolios, al decir "para que exista monopolio no es necesario que se trate de concentración o acaparamiento de artículos de consumo necesario, pues puede existir mediante todo acto o procedimiento que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en la producción, industria, comercio o servicios al público ..."<sup>154</sup>

La constitución prohibió las prácticas monopólicas, y al regular este concepto en la Ley Federal de Competencia Económica se ratificó el principio consagrado originalmente. Dicha ley fue el instrumento mediante el cual se creó la Comisión Federal de Competencia, como Organismo Desconcentrado encargado de aplicarla.

Al respecto diremos que la Ley orgánica de la Administración Pública Federal señala en su artículo 17 lo siguiente:

"para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados..."

Los Organismos Desconcentrados son creados mediante "leyes, decretos, reglamento interior o por otros acuerdos",<sup>155</sup> sin determinarse, según el maestro Miguel Acosta Romero, el por que de sus diversas formas de creación. Gozan de autonomía técnica, dependen siempre de la Presidencia o de alguna Secretaría de Estado, su patrimonio es el mismo que el de la federación, aunque pueden tener

<sup>154</sup> Monopolios, Naturaleza de los, Quinta Epoca, Instancia Sala auxiliar, Fuente Semanario Judicial de la Federación, Tomo CVIII, Pág. 1655, No de Registro 386,340 Aislada, Materia Administrativa, 1951.

<sup>155</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Op.Cit. p. 448

su propio presupuesto, y sus decisiones en ocasiones requieren autorización del órgano al cual dependen.

De esta manera, la Comisión Federal de Competencia "es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía (en lo sucesivo SE) dotado de autonomía técnica y operativa para dictar sus resoluciones, en los términos de la Ley Federal de Competencia Económica y su Reglamento; el Reglamento interior de la Comisión y las demás disposiciones que resulten aplicables".<sup>156</sup>

La Comisión Federal de Competencia tiene por objeto "proteger el proceso de competencia y libre concurrencia mediante la prevención y eliminación de monopolios, prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados".<sup>157</sup>

Ahora, de conformidad al artículo tercero del Acuerdo de Desincorporación del 18 de Julio de 1995, anteriormente referido:

"Artículo Tercero.- La comisión esta integrada por ...

La Comisión tendrá como invitado permanente al Presidente de la Comisión Federal de Competencia".

Por tal motivo fue incluida la Comisión Federal de Competencia dentro de la Comisión Intersecretarial de Desincorporación; su finalidad era principalmente emitir opiniones sobre la segmentación de vías pertenecientes al entonces organismo público descentralizado FNM, así como "sugerir tramos origen-destino en los cuales el establecimiento de derechos de paso o de arrastre fuesen fundamentales para que el servicio se ofreciera en un contexto de competencia".<sup>158</sup>

---

<sup>156</sup> <http://www.cfc.gob.mx/cfc99e/difusion/>

<sup>157</sup> Idem.

<sup>158</sup> SANCHEZ GONZALEZ Álvaro y PAREDES P. Víctor. Privatización y política de competencia en servicios ferroviarios, (Artículo de la CFC elaborado por el Director General y el Director de Área de Concentraciones. p. 119

Así, una de tantas opiniones emitidas por la Comisión Federal de Competencia consistió en la segmentación de las líneas férreas, con el objetivo de crear mayores posibilidades de competencia, a la vez que presentaban la posibilidad de interconectar diferentes líneas, configurando una verdadera red ferroviaria. En este punto los derechos de paso y arrastre juegan un papel importantísimo, y en los cuales la Comisión Federal de Competencia propuso incluir en el marco normativo tales derechos.

Sobre los mencionados derechos de paso es importante señalar que aunque fue advertido en su momento por la Comisión Federal de Competencia dicha regulación todavía no existe; y como veremos un poco mas adelante, al hablar de concesiones, se establece la obligación de otorgarlos; pero no dispone como hacerlo, siendo a la fecha la causante de interrupciones al servicio público de transporte ferroviario.

La operación, y con ello la explotación del sistema ferroviario nacional estaba limitada a un número establecido de vías férreas; por tanto, no cualquier persona puede explotarla, resultando necesario licitar su operación mediante el otorgamiento de concesiones vía licitación pública.

En tales licitaciones se encontraba prevista la participación de la Comisión Federal de Competencia mediante la elaboración de un dictamen respecto a la participación de todo aquel interesado en adquirir las concesiones materia de licitación, cualquiera que fuera la manera propuesta en cada convocatoria en lo específico para hacerlo, con la finalidad de determinar la posibilidad de que pudieran existir conductas violatorias a la Ley Federal de Competencia Económica.

La Comisión Federal de Competencia contribuyó además a "garantizar el acceso equitativo y no discriminatorio a las concesiones y permisos gubernamentales necesarios para realizar alguna actividad económica; así como a

"eliminar las restricciones al proceso de competencia y libre concurrencia en las transacciones de bienes y servicios que efectúa el sector público",<sup>159</sup> entre otras cosas.

Por último, y con la finalidad de reforzar el esquema, la Comisión Federal de Competencia recomendó adjudicar las concesiones ferroviarias a empresas diferentes, e incorporar derechos obligatorios de paso una vez transcurrido el periodo necesario para que las empresas desarrollaran sus mercados y se consolidaran, y revisar las concesiones al pasar treinta años y en su caso, establecer derechos adicionales de paso.<sup>160</sup>

Las aportaciones de la Comisión Federal de Competencia resultaron fundamentales, sobre todo al segmentar la vía general de comunicación ferroviaria de manera tal que resultara atractivo para los futuros inversionistas, a la vez que controlaba la libre competencia de empresas ferroviarias en el mercado nacional.

Solo cabe concluir el tema diciendo, que como era de esperarse, el espíritu de las propuestas emitidas por las Comisión Federal de Competencia fueron tomadas en consideración de manera importante, encontrándose plasmadas en los Lineamientos Generales para la Apertura a la Inversión privada en el sistema ferroviario mexicano, tema de nuestro capítulo siguiente.

#### **2.4.1.2 Intervención de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Comité de Reestructuración del Sistema Ferroviario Mexicano.**

Sobre el papel que desempeña la SCT en la reestructuración del sistema ferroviario nacional habrá que subrayar numerosas intervenciones, ya que de entrada se presentaba como cabeza del sector correspondiente a la paraestatal sujeta a transformación, es decir FNM.

---

<sup>159</sup> <http://www.cfc.gob.mx/cfc99a/difusion/>

<sup>160</sup> Idem.

Las Secretarías de Estado, como sabemos, son dependencias encargadas de auxiliar al Presidente de la República en el despacho de una rama de la actividad del Estado, siendo el Secretario de Estado la persona física titular de la Secretaría de Estado, nombrada directamente por el jefe del Ejecutivo Federal.

De conformidad al artículo 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde a la SCT:

"Artículo 36.- A la Secretaría de Comunicaciones y Transportes corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Formular y conducir las políticas y programas para el desarrollo del transporte y las comunicaciones de acuerdo a las necesidades del país;

VII.- Construir las vías férreas, patios y terminales de carácter federal para el establecimiento y explotación de ferrocarriles, y la vigilancia técnica de su funcionamiento y operación;

VIII.- Regular y vigilar la administración del sistema ferroviario;

XII.- Fijar las normas técnicas del funcionamiento y operación de los servicios públicos de comunicaciones y transportes y las tarifas para el cobro de los mismos, así como otorgar concesiones y permisos y fijar las tarifas y reglas de aplicación de todas las maniobras y servicios marítimos, portuarios, auxiliares y conexos relacionados con los transportes o las comunicaciones; y participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el establecimiento de las tarifas de los servicios que presta la administración pública federal de comunicaciones y transportes;

XXV.- Cuidar de los aspectos ecológicos y los relativos a la planeación del desarrollo urbano, en los derechos de vía de las vías federales de comunicación"; entre otras cosas.

La SCT fue responsable de presentar los resultados poco alentadores que venía generando la paraestatal FNM; pero avanzando un poco en el tiempo, es decir, ya creada la Comisión Intersecretarial de Desincorporación; la SCT fue directamente encargada de presentar "la estrategia a seguir sobre aspectos generales y específicos en las diferentes fases del proceso de reestructuración que llevó a cabo la Secretaría en los términos de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario y de las disposiciones aplicables, así como efectuar recomendaciones y propuestas".<sup>161</sup>

En este contexto, la SCT mediante la Circular 1.-212 del 19 de Junio de 1995,<sup>162</sup> y considerando antecedentes como la reforma constitucional al artículo 28 en su párrafo cuarto de Marzo de 1995, la creación de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario de Mayo de 1995; se creó el Comité de Reestructuración del Sistema Ferroviario Mexicano (en lo sucesivo CRSFM).<sup>163</sup>

Entre las atribuciones que le fueron conferidas al mencionado comité, resaltan el proponer estrategias al titular de la SCT con vistas a la reestructuración del sistema ferroviario nacional, controlar la elaboración de los documentos técnicos y legales que resultaran necesarios, e informar sobre todas las acciones llevadas a cabo en cada etapa del procedimiento de reestructuración al titular de la SCT y a la Comisión Intersecretarial de Desincorporación.<sup>164</sup>

El CRSFM se integró por el Subsecretario de Transporte quien lo presidió, el Director General de FNM, el Oficial Mayor; el Coordinador de Asesores del Secretario; el Coordinador General de la Unidad de Apoyo al Cambio Estructural,

---

<sup>161</sup> CIRCULAR número 1.- 212 mediante la cual se crea el Comité de Reestructuración del Sistema Ferroviario Mexicano. (Publicado en el D.O.F. el 13 de Noviembre de 1995). Poder Ejecutivo. Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Tomo DVI, No. 9, p. 38

<sup>162</sup> Las circulares suelen colocarse como fuente del derecho administrativo. Contienen una serie de disposiciones dirigidas a los funcionarios que aseguren el buen funcionamiento de la organización administrativa.

<sup>163</sup> A diferencia de la comisión Intersecretarial de desincorporación, el Comité de Reestructuración del Sistema Ferroviario Mexicano fue creado al interior de la propia SCT y con un fin muy específico, el proponer estrategias para llevar a cabo la reestructuración del sistema ferroviario mexicano.

<sup>164</sup> CIRCULAR número 1.- 212 mediante la cual se crea el Comité de Reestructuración del Sistema Ferroviario Mexicano. Op. Cit. p. 39

quien fungió como Secretario Técnico; el Subdirector General de Planeación y Reestructuración de FNM, y el Director General de Tarifas, Transporte Ferroviario y Multimodal. El Secretario Técnico sería el enlace con la Comisión Intersecretarial de Desincorporación.

El CRSFM se basó en premisas fáciles, tomadas de antecedentes de FNM, por lo que pensó en dividir el sistema ferroviario nacional en troncales, líneas cortas, así como una terminal ferroviaria en el Valle de México. Hecho lo anterior se pidió autorización a la SHCP para crear transitoriamente, y solo "como instrumento para llevar a cabo la reestructuración del sistema ferroviario mexicano" EPEM,<sup>165</sup> también se pidió autorización a la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento, quienes posteriormente, mediante acuerdo de fecha 18 de Julio de 1995 y XXII sesión ordinaria de 1996 respectivamente dictaminaron favorable dicha propuesta.

Así, en coordinación con la Comisión Federal de Competencia; que como recordamos era parte también de la Comisión Intersecretarial de Desincorporación, y por tanto elemento fundamental en todo el procedimiento de desincorporación, "se estimó conveniente ofrecer el 80% de las acciones representativas del capital social, reservándose 20% el Gobierno Federal en cada una, a fin de ofrecerlo posteriormente en el mercado de valores".<sup>166</sup> Y quedo inicialmente conformada la segmentación de rutas de la siguiente manera:

FERROCARRIL DEL NORESTE: Corredores Ahorcado – Nuevo Laredo, Monterrey – Matamoros, Aguascalientes – Tampico, México – Veracruz (via Jalapa), México – Lázaro Cárdenas, Acámbaro – Escobedo y la Doble vía Electrificada México Querétaro, con sede en Monterrey, N.L.

FERROCARRIL DEL NORTE PACIFICO: Corredores Querétaro – Guadalajara – Manzanillo, Benjamín Hill Mexicali, Irapuato – Ciudad Juárez, Guadalajara –

---

<sup>165</sup> Escritura Pública 50,413 que consigna la constitución de Ferrocarril del Noreste, S.A. de C.V. (22 de Noviembre de 1996).

<sup>166</sup> Sánchez González Álvaro y Paredes P. Víctor. Op. Cit. p. 122



Nogales, Tampico – Monterrey – Torreón, Saltillo – Piedras Negras y México – Querétaro (línea no electrificada), con sede en Guadalajara.

FERROCARRIL DEL SURESTE: Corredores México – Veracruz, Córdoba – Medias Aguas, Veracruz – Tierra Blanca, Coatzacoalcos – Salina Cruz y Coatzacoalcos – Mérida, con sede en Veracruz.

FERROCARRIL TERMINAL DEL VALLE DE MEXICO: Que opera y administra los servicios de palio, dado que los ferrocarriles troncales confluyen en este punto.

FERROCARRIL CHIHUAHUA AL PACIFICO: Línea corta de mayor relevancia que entronca con la vía de Ojinaga a Topolobampo.<sup>167</sup>

Cabe resaltar que aunque ésta fue la resolución aprobada por la Comisión Intersecretarial de Desincorporación y por la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento, posteriormente se reconsideraron las rutas, tanto troncales como cortas, y aunque eso ya es cuestión que quedará claro a lo largo del presente trabajo, por el momento nos interesa tan solo establecer que las rutas planteadas en un principio fueron casi en su totalidad las que se conservaron, pero que si se dieron pequeños cambios; que las variaciones que presentaron fueron sobre la marcha y de acuerdo a circunstancias como por ejemplo la declaración de convocatorias desiertas o la del riesgo de posibles prácticas monopólicas.

#### **2.4.1.3 Intervención de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.**

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 37 establece las funciones que corresponden a la SECODAM.

"Artículo 37.- A la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

---

<sup>167</sup> Revista del Sector Comunicaciones y Transportes. Publicada por SCT. P 21, 22

V.- Vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la administración pública federal, de las disposiciones en materia de planeación,....;

XIX.- Establecer normas, políticas y lineamientos en materia de ..., desincorporación de activos, ...;

XX.- Conducir la política inmobiliaria de la administración pública federal,....;

XXI.- Expedir normas técnicas, autorizar y, en su caso, proyectar, construir, rehabilitar, conservar o administrar, directamente o a través de terceros, ... en general, los bienes inmuebles de la federación, a fin de obtener el mayor provecho del uso y goce de los mismos...;

XXII.- Administrar los inmuebles de propiedad federal, cuando no estén asignados a alguna dependencia o entidad;

XXIII.- Regular la adquisición, arrendamiento, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la administración pública federal y, en su caso, representar el interés de la federación; así como expedir las normas y procedimientos para la formulación de inventarios y para la realización y actualización de los avalúos sobre dichos bienes que realice la propia secretaría o bien, terceros debidamente autorizados para ello"; entre otras cosas.

Como podemos observar con la transcripción de algunas fracciones del artículo 37 de la LOAPF resultaba evidente la participación de la SECODAM en el procedimiento de desincorporación de FNM, ya que fue la encargada de dar seguimiento al destino de los bienes muebles e inmuebles del Organismo Público Descentralizado FNM.

Ahora, cabe hacer una distinción entre los procedimientos que siguieron las Dependencias de Gobierno y FNM con los bienes muebles y con los inmuebles; ya que aunque ambos eran de propiedad federal, el trato que recibieron fue distinto.

Comenzaremos con los bienes inmuebles; y en relación a estos diremos que una vez que el Consejo de Administración de FNM determinaba de tiempo en tiempo, poner a disposición del Gobierno Federal las diferentes rutas de la vía general de comunicación ferroviaria para su licitación, por así convenir al procedimiento de reestructuración de acuerdo al plan general planteado, mediante acta administrativa FNM fue haciendo entregas virtuales al Gobierno Federal por conducto de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales<sup>168</sup> de las rutas pertenecientes a vía general de comunicación a licitarse en cada momento, "así como los derechos de posesión y los documentos que acreditan la propiedad de dichos inmuebles"<sup>169</sup> como fue el caso de todas las rutas, ya troncales o cortas de la vía general de comunicación ferroviaria.

Posteriormente, correspondió a la propia SECODAM emitir cada uno de los acuerdos mediante los cuales se destinaron al servicio de la SCT el total de los inmuebles que constitúan la vía general de comunicación ferroviaria correspondiente, así como de los inmuebles e instalaciones para la prestación de los servicios auxiliares, con la finalidad de que la SCT otorgara sobre dichos

---

<sup>168</sup> La Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales tiene el carácter de órgano desconcentrado de la SECODAM y tiene facultades para practicar trabajos valuatorios, a fin de determinar el valor de bienes inmuebles, activos, ... , respecto de los cuales el Gobierno Federal o sus entidades paraestatales les quieran adquirir, enajenar, aportar al capital social, afectar en fideicomiso o gravar la propiedad, posesión o cualquier otro derecho real. Reglamento de la comisión de avalúos de bienes nacionales.

Cabe hacer una mención para señalar como define el diccionario a los bienes nacionales, "son los que pertenecen a dominio del Estado mexicano. Se llaman también bienes de propiedad federal. Se mencionan en el artículo 27 constitucional y se regulan por la Ley General de Bienes. BURGOA O., Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, Editorial Porrúa. 1998. p. 455

<sup>169</sup> Acuerdo mediante el cual se destina al servicio de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes el total de los inmuebles que constituyen la vía general de comunicación ferroviaria del Noreste, así como los inmuebles e instalaciones para la prestación de los servicios auxiliares, con objeto de que esa Dependencia otorgue sobre dichos inmuebles las concesiones y permisos respectivos, en los términos de lo dispuesto por la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario (Publicado en el D.O.F. el 29 de Noviembre de 1996). Poder Ejecutivo. Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Tomo DXVIII, No. 20, p. 48

inmuebles las concesiones y permisos respectivos, en los términos de lo dispuesto por la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario.<sup>170</sup>

Una vez que la SCT se hacía cargo de dichos bienes inmuebles mediante la emisión de acuerdos de destino, se fue licitando la vía general de comunicación ferroviaria de acuerdo a la división planteada por la propia SCT, y de conformidad a como iban siendo adjudicados a las empresas licitantes, se le dotaba de la concesión correspondiente; que en el caso de las tres troncales y de la terminal ferroviaria, se constituyeron primero EPEM, se les dotó de una concesión y posteriormente se enajenaron los títulos representativos de capital social de cada una de ellas, pero esto quedará más claro cuando analicemos el procedimiento para el concesionamiento de las EPEM.

La razón por la cual fueron elaborados acuerdos de destino para, valga la redundancia, destinar al servicio de la SCT los bienes hasta entonces pertenecientes al patrimonio de FNM fue debido a que dichos bienes no dejarían de formar parte del dominio público. Los acuerdos de destino fueron emitidos cada vez que se pretendía licitar un tramo de la vía general de comunicación de acuerdo al planteamiento general de la SCT y del Comité de Reestructuración del sistema Ferroviario Mexicano, y por supuesto de la Comisión Intersecretarial de Desincorporación.

Algo distinto sucedió con los bienes muebles propiedad de FNM. Dichos bienes presentaban el problema de ser bienes consumibles, donde figuraban en primer término las locomotoras, seguidas por carros tanque, plataformas, góndolas. De esta manera, la única opción era enajenarlos, ya fuera a las EPEM en el caso de las troncales y de la terminal ferroviaria, o directamente al concesionario dentro del paquete a licitar en el caso de las líneas cortas.

---

<sup>170</sup> Idem.

Pero, antes de ser vendidos se debían realizar algunos pasos previos, como por ejemplo la reforma al Código Civil Federal del 24 de Mayo de 1996, cuando se modificó el artículo 750 del mismo Código, para dejar de considerar como bienes inmuebles al material rodante del ferrocarril, es decir, extraerlo del texto del artículo 750 y modificar el artículo 753, para quedar como sigue:

"Artículo 753.- Son muebles por su naturaleza, los cuerpos que pueden trasladarse de un lugar a otro, ya se muevan por si mismos, ya por efecto de una fuerza exterior".

Con este antecedente, y después de tomada la decisión por la Asamblea General, el primer paso que siguió FNM en todos los casos, fue presentar solicitud a SECODAM para que le autorizara donar los bienes y equipo propiedad de FNM al Gobierno Federal a través de la SCT, y dentro de los que se encontraban locomotoras, carros carga, coches de pasajeros, maquinaria de talleres, maquinaria de vía, maquinaria y equipo de oficina, materiales de señalización."<sup>171</sup> Al "no tener inconveniente"<sup>172</sup> SECODAM, para proceder a la donación, dicho acto se llevó a cabo mediante diferentes contratos de donación celebrados por cada uno de los tramos de la vía general de comunicación ferroviaria en que fue dividida la misma. Se procedió a darlos de baja debido a que su uso ya no era adecuado para el servicio, de conformidad al artículo 79 de la Ley General de Bienes Nacionales.

"Artículo 79. Corresponde a las Dependencias del Gobierno Federal la enajenación de los bienes muebles de propiedad federal que figuren en sus respectivos inventarios y que por su uso, aprovechamiento o estado de conservación, no sean ya adecuados para el servicio o resulte inconveniente seguirlos utilizando en el mismo".

---

<sup>171</sup> Oficio S/N mediante los cuales se solicita la autorización de la SECODAM para llevar a cabo la donación de muebles y equipo.

<sup>172</sup> Oficio No. UNAOPSPF/309/BM/13/96 mediante el cual se aprobó por la Subsecretaría de Normatividad y Control de la gestión pública dependiente de SECODAM la donación de bienes y equipo que conformaban las vías generales de comunicación ferroviaria del Noreste. Del 14 de Noviembre de 1996.

Como podemos observar, de acuerdo al texto legislativo, evidentemente debido al uso y aprovechamiento es que resultó conveniente la venta de dichos bienes, y previa aprobación de la SECODAM se llevó a cabo.

También es importante destacar al respecto, las fechas en las que se realizaron dichas donaciones de bienes y equipos, que aunque por la brevedad del trabajo y por lo abundante de todos los documentos informativos no los citamos textualmente, si consideramos prudente señalar que en la misma fecha en que se otorgaban las concesiones para operar los diversos tramos de vía, se firmaban respectivamente cada uno de los contratos de compraventa de bienes y equipo, bajo el argumento de no suspender el servicio público de transporte ferroviario.

## **Capítulo Tercero: Evolución del nuevo sistema ferroviario mexicano desde su apertura a la inversión privada.**

### **3.1 Lineamientos generales para la apertura a la inversión en el sistema ferroviario mexicano (D.O.F. 13 de Noviembre de 1995).**

Una vez formada la Comisión Intersecretarial de Desincorporación, y considerando las aportaciones de cada Secretaría de Estado como parte integrante de esta comisión, la reforma constitucional y la creación de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario entre otras cosas, fueron expedidos los Lineamientos Generales para la Apertura a la Inversión en el Sistema Ferroviario mexicano (en lo sucesivo LAISF).

Con los LAISF se sentaron las bases para abrir al capital privado la inversión en el sistema ferroviario mexicano. Como recordaremos, dentro de las funciones que le fueron encomendadas a la Comisión Intersecretarial de Desincorporación, se encontraba la de emitir los lineamientos necesarios respecto de los esquemas financieros aplicables en las operaciones de desincorporación.<sup>173</sup>

De esta manera y con fundamento en los artículos 134 constitucional, 6, 7, 9, 10 de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 68 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, 5, 6, 12 de su Reglamento; 4, 5 fracción XI del Reglamento Interior de la SCT, el Acuerdo Presidencial que crea la Comisión Intersecretarial de Desincorporación del 7 de Abril de 1995; así como las resoluciones adoptadas por esta misma comisión intersecretarial, de fecha 18 de Julio de 1995, y 13 de septiembre de 1995; el día 13 de Noviembre de 1995 se publicaron en el D.O.F. los LAISF.

Dichos LAISF tuvieron como principios fundamentales entre otros puntos los siguientes:

---

<sup>173</sup> ACUERDO que crea la Comisión Intersecretarial de Desincorporación. Op. Cit. p. 8

- a. Promover el desarrollo de la infraestructura ferroviaria del país e incrementar la eficiencia en el sistema de transporte en general para conformar un sistema de transporte multimodal;<sup>174</sup>
- b. Hacer el sistema ferroviario más seguro, competitivo, moderno y eficiente, para impulsar el intercambio de mercancías; fomentar la inversión privada y social<sup>175</sup> para acelerar su proceso de modernización, generando empleos productivos y permanentes;
- c. Garantizar que los derechos de los trabajadores ferrocarrileros activos, jubilados y pensionados, sean respetados; y asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Se pretendía constituir una EPEM por cada una de las tres vías troncales, Pacífico-Norte, Noreste y Sureste; una más para la terminal del Valle de México, y en su caso, las respectivas para las vías cortas que en su momento se determinarían.

El objeto del procedimiento fue "la apertura a la inversión privada en el Sistema Ferroviario Mexicano, mediante licitaciones públicas"<sup>176</sup> con el propósito de enajenar, por un lado, los títulos representativos del capital social propiedad del Gobierno Federal, de cada una de las EPEM, o empresas ferroviarias, como los propios LAISF las denominaban;<sup>177</sup> y por otro, el otorgamiento de concesiones no

---

<sup>174</sup> El transporte multimodal es el movimiento e intercambio de carga involucrando más de una forma de transportación. Su característica más relevante es la transferencia de contenedores y cajas de remolque de un tipo de transporte a otro, por ejemplo del ferrocarril al barco, barco al autotransporte y viceversa. Informe TFM, S.A. de C.V. 2000. p 15

<sup>175</sup> Por inversiones privada y social debemos entender por un lado la participación de los particulares en el mejoramiento del sistema ferroviario y por el otro la participación del Estado, preservando su rectoría y autoridad, asegurando la prestación del servicio público de transporte ferroviario en condiciones que benefician a la sociedad.

<sup>176</sup> Lineamientos generales para la apertura a la inversión privada en el sistema ferroviario mexicano. (Publicados en el D.O.F. el 13 de Noviembre de 1995). PODER EJECUTIVO. SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES. p. 34

<sup>177</sup> Empresas ferroviarias, es el término mediante el cual se definen a las sociedades mercantiles constituidas por el Gobierno Federal que en el siguiente tema abordaremos.



comprendidas en las empresas ferroviarias para operar y explotar vías cortas, construcción operación y explotación de vías nuevas y, en su caso, para la prestación del servicio público de transporte ferroviario.<sup>178</sup>

Dichas licitaciones públicas, se llevarían a cabo de conformidad a los propios LAISF, a la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario y a las convocatorias para cada licitación en específico.

En los LAISF ya se hacía mención a la situación de la Terminal Ferroviaria del Valle de México, aún no constituida, y daba al Gobierno Federal la posibilidad de enajenar los títulos representativos de capital social que en un futuro le correspondieran mediante una licitación independiente; o bien, transmitirlos a las EPEM como parte de su activo; posteriormente, esta segunda opción fue por la que se decidieron.

También se hizo alusión a la posibilidad del Gobierno Federal para reservarse al momento de su enajenación, parte de las acciones representativas del capital social de las EPEM por constituirse; es decir, que el Gobierno las podría vender en parte o en su totalidad, que como recordaremos esta fue otra de las recomendaciones realizada por la Comisión Federal de Competencia.

De igual manera, indicó cuales serían las etapas a seguir para cada uno de los procedimientos, es decir, el de la enajenación de los títulos representativos del capital social de las empresas ferroviarias; y el correspondiente al otorgamiento de concesiones para operar y explotar vías cortas

Sobre la enajenación de títulos representativos del capital social señaló los pasos a seguir para el registro de interesados, de igual manera, puntualiza la

---

<sup>178</sup> Lineamientos generales para la apertura a la inversión privada en el sistema ferroviario mexicano. Op. Cit. p. 34

forma de realizar la valuación técnico-financiera, es decir, con el objeto de garantizar las mejores condiciones para el Estado.

Al referirse a las convocatorias mencionaba que la SCT expediría las mismas publicándolas en el D.O.F., y señaló aspectos que debían mencionar dichas convocatorias, como el objeto de la licitación, etapas que integraran el procedimiento, calendario de actividades, la forma y términos de adquisición, el procedimiento de inscripción de interesados, la garantía de seriedad de las proposiciones,<sup>179</sup> derechos de los participantes, la forma y términos en que deberán presentarse las proposiciones, los criterios de adjudicación, entre otras cosas.

Respecto al procedimiento para otorgar concesiones para operar y explotar vías cortas señalaba que lo llevaría a cabo la SCT por sí misma o a petición del interesado, y en términos de ley.

De presentarse el caso de que fuera a petición del interesado, la SCT dentro de un plazo de 180 días debía expedir la convocatoria, la cual debía contener las características, especificaciones y demás información relativa al objeto de la concesión, así como las bases que integraran el procedimiento de licitación, entre otras cosas; o en su defecto explicar los motivos de su improcedencia.

Los LAISF dieron las bases para la apertura a la inversión privada y señalaron criterios para llevar a cabo las licitaciones, sin olvidar que cada convocatoria marcaría por separado las propias bases de licitación para las distintas rutas de la vía general de comunicación.

---

<sup>179</sup> Dicha garantía de seriedad consistió en todos los casos en un depósito, mismo que debía ser constituido por el monto y en los términos que determinara la SCT en las propias convocatorias.

### **3.2 Propuesta de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para dividir la vía general de comunicación ferroviaria.**

Como ya se ha mencionado en numerosas ocasiones, el Comité de Reestructuración del Sistema Ferroviario Mexicano se creó dentro de la SCT, es decir, formaba indirectamente parte de la Comisión Intersecretarial de Desincorporación, y fue creado con la finalidad de definir la estrategia a seguir sobre aspectos generales y específicos en las distintas fases del procedimiento de reestructuración del sistema ferroviario. Ya se ha comentado la aportación de algunas de las Secretarías de Estado en los diferentes pasos de la reestructuración pero toca ahora analizar en que consistió dicha segmentación ferroviaria.

FNM operaba con troncales, líneas cortas y terminales de interconexión; debido a esto, la decisión de segmentar las vías en tramos previamente establecidos no presentó gran problema; es decir, la estrategia de reestructuración se fijó tomando en consideración numerosos estudios realizados por la SCT, y por FNM.

Al dividir la vía general de comunicación ferroviaria de la manera en que se realizó, se logró el objetivo primordial de responsabilizar a las empresas concesionarias integradas verticalmente por región, de la comercialización, mantenimiento, ampliación de infraestructura, así como de la operación de la vía férrea concesionada.

De esta manera, se planteó la creación temporal de tres EPEM por cada una de las regionales o troncales, una más para la terminal de interconexión, y una quinta, la cual se trataba de la línea corta más importante, es decir, la del Ferrocarril Chihuahua al Pacífico; y por otro lado, hallar la forma de operar de la manera más convenientemente posible las vías cortas.

Sobre la línea corta Chihuahua al Pacífico habrá que resaltar que aunque fue planeada en un principio licitarse de igual forma que las tres líneas troncales así como la terminal ferroviaria, basados en el hecho de que se trataba de la vía corta más importante del país; al parecer no dio resultado, ya que como anteriormente se mencionó, en la licitación pública para la compra de los títulos representativos del capital social de dicha empresa solo participó la empresa Grupo México, S.A. de C.V. y la oferta propuesta en ese momento no fue suficiente para alcanzar el precio estimado de venta,<sup>180</sup> por lo que se declaró desierta la licitación y se acordó incorporarla a la línea troncal del Ferrocarril del Pacífico Norte, para constituirse como la línea más extensa del territorio nacional, con 6,524 km.

Es importante señalar también, que esta opción reconocía el origen de las líneas ferroviarias de México, y que correspondía a la estructura de los ferrocarriles que en diversos países habían presentado un gran crecimiento en los últimos años.

En relación a las líneas cortas se planteó la posibilidad de concesionarlas a empresas regionales o a operadores independientes.<sup>181</sup>

De esta manera, las líneas troncales y cortas del sistema ferroviario mexicano quedarían conformadas de la siguiente manera:

Rutas Troncales		
Ferrocarril del Noreste	4,283 Kms.	Comprende el corredor ferroviario entre el Valle de México y los cruces fronterizos de Matamoros y Nuevo Laredo. Extiende su influencia a los puertos de Tampico-Altamira, Veracruz y Lázaro Cárdenas.
Ferrocarril del	7,462	Comprende las Ciudades de México, Monterrey, Guadalajara,

<sup>180</sup> El motivo por el que nos referimos al precio de venta es debido a que como hemos visto lo que estaba sujeto a enajenación eran los títulos representativos del capital social de la futura empresa.

<sup>181</sup> Revista del Sector Comunicaciones y Transportes. Op. Cit p. 21

Pacífico Norte	Kms.	Querétaro, Torreón, Chihuahua, Ciudad Juárez y las ciudades que se ubican entre los puertos de Manzanillo y Guaymas en la costa del pacífico.
Ferrocarril del Sureste	1,527.2 Kms.	Comprende los Estados de México, Hidalgo, Puebla, y Veracruz, además de comunicar la ciudad de México con el puerto de Veracruz y Coatzacoalcos.
Terminal Ferroviaria del Valle de México	579.9 Kms.	Ofrece el servicio de recepción, clasificación, formación, y despacho de trenes de la Ciudad de México. Con 17 patios operativos ubicados en Pantaco, Tlatilco, Tlalnepantla, Lechería, Xalostoc Nuevo, Tacuba y los Reyes.
<b>Rutas Cortas</b>		
Ferrocarril de Nacozari	320.3 Kms.	Comprende tres tramos: Nogales-Nacozari, Del Río-Cananea y Agua Prieta-Frontera.
Ferrocarril Tijuana-Tecate	71 Kms.	Ruta corta que se conecta con la ciudad de San Diego en Estados Unidos.
Ferrocarril Coahuila-Durango	973 Kms.	Comprende los Estados de Coahuila y Durango.
Ferrocarril del Mayab	1,340.3 Kms.	Comprende el corredor Coatzacoalcos-Tenosique-Mérida-Puerto Progreso.
Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec	212.8 Kms.	Comprende el corredor multimodal transistmico entre los puertos de Coatzacoalcos y Salina Cruz.
Ferrocarril del Sur	376.9 Kms.	Comprende los tramos Irolo-San Lorenzo-Los Arcos y Los Reyes- Cuautla-Los Arcos.
Ferrocarril de Chiapas	473.2 Kms.	Ubicada en Chiapas y se conecta con el ferrocarril de Guatemala.
Ferrocarril de Oaxaca	222 Kms.	Tramo Sánchez-Oaxaca.

### **3.3 Procedimiento para el concesionamiento de las Empresas de Participación Estatal mayoritaria.**

#### **3.3.1 Creación temporal de Empresas de Participación Estatal mayoritaria.**

La solución que encontró el CRSFM fue dividir la vía general de comunicación en líneas troncales, líneas cortas y una terminal de interconexión en el Valle de México, y la propuesta a considerar sobre la primera parte y más importante de este proyecto fue la de realizar dicha división mediante la constitución transitoria de EPEM por cada una de las tres líneas troncales, y otra más para la Terminal Ferroviaria; y sobre ellas realizar las licitaciones.

Además, de conformidad al artículo 30 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales era posible su creación debido a que los ferrocarriles eran ahora área prioritaria.

"Artículo 30.- Las empresas en que participe de manera mayoritaria el Gobierno Federal o una o mas Entidades Paraestatales, deberán tener por objeto las áreas prioritarias en los términos del artículo 6 de este ordenamiento".

La respuesta operativa ya la hemos visto, pero creemos conveniente ahora analizar desde el punto de vista jurídico y práctico la conveniencia de constituir EPEM, ya que como recordaremos, todos los bienes, los muebles bajo donación y los inmuebles mediante acuerdos de destino, ya comentados, se encontraban a disposición y consecuentemente bajo administración del Gobierno Federal por conducto de la SCT, siendo el último paso concesionar el servicio público de transporte ferroviario, los bienes del dominio público y la vía general de comunicación ferroviaria correspondiente.

La opción se presentó al considerar que las EPEM le darían mayor claridad al procedimiento, máxime tratándose de las primeras concesiones a otorgarse,

además de permitir al Gobierno Federal reservarse un porcentaje sobre las mismas; es decir, el Gobierno se encargaría de dividir la vía general de comunicación en rutas operadas por EPEM y de dotarlas de sus activos para su posterior concesionamiento al sector privado. Se trataba de transmitir los bienes muebles mediante su enajenación a las EPEM, bienes que posteriormente pasarían a formar parte de las empresas licitantes al firmarse el contrato respectivo de enajenación de títulos representativos de capital social una vez adjudicado el fallo de la licitación, ya que las empresas licitantes contarían con un plazo determinado para poner en marcha su nueva empresa transportista y requerían de equipo para empezar a funcionar.

En relación a los inmuebles, debido a que no dejarían de ser del dominio público su concesionamiento era la respuesta.

De esta manera, debido a la transparencia de la transmisión, al avalúo de la conveniencia de la segmentación regional presentada por el CRSFM, a la posibilidad por parte del Gobierno de reservarse parte de dichas empresas, tomando en consideración que el transporte ferroviario es ininterrumpido, así como la agilidad en la toma de decisiones, se eligió constituir de manera transitoria cinco EPEM<sup>182</sup> encargadas de controlar las principales líneas ferroviarias del país. El maestro Miguel Acosta Romero, nos dice al hablar sobre el fundamento las empresas de participación estatal mayoritaria en general, que el Estado ha tenido que recurrir a instrumentos jurídico-administrativos, para llevar a cabo con mayor eficacia sus tareas y fines.<sup>183</sup>

---

<sup>182</sup> Aquí cabe señalar que aunque la idea original era constituir cinco EPEM en realidad tan solo se constituyeron cuatro, debido a que la quinta empresa la conformaría la línea corta Chihuahua al Pacífico, que como veremos posteriormente jamás se constituyó por declararse desierta la licitación correspondiente, pasando a formar parte de la concesión sobre la línea Chihuahua al Pacífico. Poco después, sí se constituyó una quinta EPEM, la cual posteriormente al analizar el procedimiento de concesionamiento de las vías cortas abordaremos, y solo adelantándonos diremos que se trató de la EPEM que administraría de la línea corta del Istmo de Tehuantepec.

<sup>183</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. p. 512

El maestro Acosta Romero, continua diciendo al referirse a otros fundamentos teóricos para que el Estado actúe de esta manera, que "al organizarse con técnicas privadas, se obtienen mejores resultados...,"<sup>184</sup> y "no existen problemas de burocratismo y deficiencia administrativa ... porque la administración financiera solo depende de la empresa",<sup>185</sup> entre otras cosas.

Hablando de su regulación, tenemos que dichas EPEM se encuentran reguladas desde 1986 por la Ley Federal de Entidades Paraestatales, y según el artículo 28 de la misma ley:

"Artículo 28.- Son empresas de participación estatal mayoritaria las que determina como tales la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal".

Y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 46 dispone:

"Artículo 46.- Son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:

II.- Las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:

- a) Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de mas del 50% del capital social".

---

<sup>184</sup> Ibidem. p. 513

<sup>185</sup> Idem.



Dichas EPEM tendrían por objeto la prestación del servicio público de transporte ferroviario de carga, y para su creación fue necesario su constitución ante notario público, y seguir los pasos que a groso modo se mostrarán a continuación, correlacionados con su artículo respectivo.

Para la constitución de dichas empresas en términos del artículo 5 del Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, el Ejecutivo Federal por conducto de la SHCP autorizó la constitución de cada una de las sociedades.<sup>186</sup>

"Artículo 5.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a propuesta y previa opinión de la dependencia coordinadora de sector, someterá a la consideración del Ejecutivo Federal la constitución o desincorporación de entidades paraestatales".

Además la persona que compareció a suscribir las acciones por parte del Gobierno Federal, contaba con un oficio de autorización en términos del artículo 33 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.<sup>187</sup>

"Artículo 33.- El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría coordinadora de sector, determinará los servidores públicos que deban ejercer las facultades que impliquen la titularidad de las acciones o partes sociales que integren el capital social de las empresas de participación estatal mayoritaria".

El titular de la SCT posteriormente entregó los certificados provisionales que ampararon las acciones representativas de capital social suscritas por el

---

<sup>186</sup> La personalidad de éstas sociedades deriva, no de un acto de derecho público, como en los organismos descentralizados, sino de llenar los requisitos exigidos por la Ley General de Sociedades Mercantiles (LGSM), y su personalidad nace en el momento de inscribirse en el Registro Público de Comercio (RPC), y posteriormente al adquirir la mayoría de las acciones, el Estado se adquiere la sociedad existente. ACOSTA ROMERO, Miguel, Op. Cit. p. 533

<sup>187</sup> Oficio de fecha 2 de Diciembre de 1996 donde se designa al Lic. Diego Tinoco Araiza Montiel, Director General de Asuntos Jurídicos de la SCT, para que en nombre y representación del Gobierno Federal ejerciera las facultades que implicaran la titularidad de las acciones de capital social de la EPEM Ferrocarril del Noreste, S.A. de C.V.

Gobierno Federal, a favor de la Tesorería de la Federación para su guardia y custodia, procediendo a designar al Consejo de Administración y Directores Generales en términos de los artículos 21, 34, 35 y 37 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales. En lo que cabe a la designación de los comisarios públicos, es decir, de las personas nombradas por la SECODAM encargadas de evaluar el desempeño del organismo,<sup>188</sup> éstos fueron designados por la SECODAM de conformidad a los artículos 60 y 63 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Fue necesario el permiso previo de la Secretaría de Relaciones Exteriores, constituir las de conformidad a las leyes mexicanas y domiciliadas en territorio nacional.

En cuanto a su capital social, se constituyeron con \$50,000.00 de conformidad a la resolución de SHCP previamente obtenida.<sup>189</sup> Fueron divididas en tres tipos de acciones en las cuales la serie I representaría en todo tiempo el 51% de las acciones de capital social con derecho a voto pleno.<sup>190</sup> De igual manera se especificó en cada escritura constitutiva la forma en que funcionaría la asamblea de accionistas y la manera de tomar resoluciones.

Los integrantes del consejo de administración que representaron la participación de la administración pública fueron designados por el Presidente de la República en términos del artículo 34 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Una vez constituidas las sociedades se procedió a inscribir cada una de las escrituras constitutivas en el Registro Público de Comercio, posteriormente se

---

<sup>188</sup> Comisarios Públicos conforman el "órgano de vigilancia de los organismos descentralizados, integrado por un comisario propietario y un suplente, designados por la Secretaría de la Contraloría". DE PINA Rafael y DE PINA VARA Rafael. Op. Cit. p. 169

<sup>189</sup> Punto tercero de la resolución S/N de la SHCP emitida con fecha 6 de Junio de 1996.

<sup>190</sup> Las demás clasificaciones emitiremos abordadas debido a la brevedad del trabajo, pero pueden ser consultadas en cualquiera de las escrituras constitutivas de estas EPDM.

solicitó a la SHCP la inscripción en el Catálogo de Entidades Paraestatales y se les asignó clave programático-presupuestal, y se inscribieron en el Registro Federal de Contribuyentes.

Así el 6 de Junio de 1996, mediante oficio No.163, el Dr. Carlos Ruiz Sacristán en su carácter de Secretario de Comunicaciones y Transportes presentó propuesta a la SHCP, con la cual solicitó autorización a esta Secretaría para la constitución de las EPEM Ferrocarril Chihuahua al Pacífico, S.A. de C.V., Ferrocarril del Noreste, S.A. de C.V., Ferrocarril Pacífico-Norte, S.A. de C.V., Ferrocarril del Sureste, S.A. de C.V., y Terminal Ferroviaria del Valle de México, S.A. de C.V. en el entendido de que solo se constituirían como instrumento para llevar a cabo la reestructuración del sistema ferroviario mexicano.

Dicha solicitud fue autorizada por la SHCP el mismo día en que se solicitó la aprobación, y resolvió autorizar en forma transitoria la constitución de las empresas mencionadas, condicionando a que la autoridad competente aprobara las denominaciones bajo las cuales se constituirían; también resolvió, que dichas empresas quedarían sujetas al sector coordinado por la SCT, y autorizó la participación del Gobierno Federal por conducto de la SCT con un capital social mínimo de \$50,000.00 (cincuenta mil pesos M.N.) y variable ilimitado para cada una de las empresas ferroviarias, a la vez que hizo mención a que dichas empresas se registrarían por la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Por último cabe aclarar algunos puntos, que aunque corresponden a un tema posterior, no nos gustaría que quedaran en el aire. Debidamente constituidas las EPEM funcionaron cada una alrededor de un seis meses, es decir, fueron constituidas al momento de ser adjudicado el fallo de la licitación correspondiente; se afinaron detalles operativos, y se firmaron respectivamente los contratos de enajenación de títulos representativos del capital social por cada una de la EPEM, y se les dotó de una concesión, con lo cual las empresas licitantes ahora se convirtieron en concesionarias, simultáneamente haciéndose acreedoras de los

bienes y equipos anteriormente propiedad de cada una de las EPEM y repartidos en su momento por FNM; pero existían plazos de entrega, tanto para las concesiones como para los bienes y equipos, plazos que nunca fueron superiores a siete meses, pudiendo ser menores; pero el punto es, que el transporte ferroviario no podía ser interrumpido durante todo ese tiempo, máxime tratándose de las líneas troncales, así que FNM a través de su personal operaron a nombre de cada una de las EPEM durante todo el tiempo y hasta el inicio de operaciones de cada empresa privada, actuales concesionarias.

### **3.3.2 Concesiones otorgadas por el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para operar la vía general de comunicación ferroviaria.**

Toca hablar de un punto importantísimo de nuestra tesis; ya que las concesiones otorgadas por el Gobierno Federal son precisamente el instrumento jurídico mediante el cual les es permitido a las actuales empresas ferroviarias prestar el servicio público de transporte ferroviario.

Al hablar sobre la concesión, el maestro Andrés Serra Rojas nos dice que "la concesión de un servicio público es un acto administrativo complejo, contractual y reglamentario, en virtud del cual el funcionamiento de un servicio público es confiado temporalmente a un individuo o empresa concesionaria, que asume todas las responsabilidades del mismo y se remunera con los ingresos que percibe de los usuarios del servicio concedido".<sup>191</sup>

Ahora, cabe destacar que esta definición solamente se ha referido a las concesiones sobre servicios públicos, y hay que destacarlo ya que como sabemos las concesiones también pueden otorgarse sobre bienes de dominio público, como en el caso de los ferrocarriles.

---

<sup>191</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. p. 400

Y de aquí surge otro concepto más, el de servicio público, y sobre el cual el maestro Miguel Acosta Romero nos dice que es "una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de derecho público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares (mediante concesión)".<sup>192</sup>

El concepto de servicio público tiene especial relevancia en nuestra tesis, ya que el servicio de transporte ferroviario, ya de carga o de pasajeros, se mantuvo en todo momento bajo la característica de ser público, y por tanto, sujeto a protección por parte del estado, en cuanto a condiciones impuestas a los concesionarios de calidad, competitividad, seguridad y permanencia.

Ahora, ya con estas muy breves opiniones como antecedente, es necesario mencionar el fundamento constitucional de la concesión, mismo que encontramos en el artículo 28 constitucional :

"Artículo 28.- ...

El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijaran las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitaren fenómenos de concentración que contraríen el interés público".

---

<sup>192</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. p. 962

Debido a la cantidad de tareas al Estado atribuidas, se advierte la posibilidad de encomendarle a particulares la prestación de determinados servicios, cuando cuenten con las condiciones adecuadas para ello. Y al referirnos a la naturaleza jurídica, diremos que a sabiendas de que existen numerosas teorías al respecto, sobre si debemos considerarla como contrato del derecho privado, como contrato administrativo, como acto unilateral, o un acto mixto; debido a que no es objeto del presente trabajo llegar a conclusiones al respecto, apuntaremos tan solo lo que señala el maestro Miguel Acosta Romero y con la cual concordamos al decir, que es un acto administrativo discrecional<sup>193</sup> por el cual la autoridad administrativa faculta a un particular para utilizar bienes del estado, dentro de los límites y condiciones descritas en ley, y para explotar un servicio público.<sup>194</sup>

Pero retomemos algunos puntos importantes; dichas concesiones fueron otorgadas por el Gobierno Federal por conducto de la SCT a las EPEM, al momento de ser constituidas; es decir, que al momento en que era adjudicada, resultado de la licitación respectiva, cada troncal previamente establecida de la vía general de comunicación ferroviaria, se constituía la EPEM respectiva, y era dotada de una concesión, así como de los activos previamente establecidos para operarla, posteriormente se procedía a la venta de los títulos representativos de capital social de dicha EPEM adjudicada y de esta manera se transmitían los activos a la iniciativa privada.

Pero hay que tener bien en claro en que consiste la concesión otorgada. Al respecto cabe analizar lo que nos dice el Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano sobre la concesión, y la define como "el acto administrativo a través del cual la administración pública, concedente, otorga a los particulares, concesionarios, el

---

<sup>193</sup> El acto discrecional es definido como "acto de la autoridad administrativa realizado en el ejercicio de la potestad de ésta naturaleza, reservada con carácter excepcional a los órganos personales de la administración pública, para la resolución de determinado orden de cuestiones. El acto discrecional no queda fuera de la posibilidad legal de la impugnación". DE PINA Rafael y DE PINA VARA Rafael. Op. Cit. p. 54

<sup>194</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. p. 922

derecho para explotar un bien propiedad del Estado o para explotar un servicio público".<sup>195</sup>

Ahora bien, el régimen de la concesión es de derecho público, por tanto, existen leyes administrativas a que está sujeto, y aunque son objeto de estudio de nuestro siguiente capítulo creímos conveniente hacer esta mención. Así, con fundamento en los artículos 36 fracciones I, VII, VIII, XXIV, XXV y XXVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 20 al 26 y 41 de la Ley General de Bienes Nacionales; 6 fracciones I, II y IV, 7, 9, 10, 11, 12 y demás relativos de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, 12 de su Reglamento y 5o. fracciones XI y XVIII del Reglamento Interior de la SCT; todos estos artículos relativos al otorgamiento de concesiones, el Gobierno Federal por conducto de la SCT otorgó dichas concesiones.

Al analizar cada una de las concesiones, encontramos que se encuentran divididas en cinco capítulos dentro de los que se cuentan; el primero: Definiciones y objeto; segundo: Prestación de servicios ferroviarios; tercero: Concesiones y permisos a terceros; cuarto: Disposiciones generales; y un quinto: Vigencia y terminación.

La división anterior se entiende de una manera práctica y descriptiva, en la que establece de manera clara el objeto de las mismas:

"1.2. Objeto. Por el presente título se concesiona:

1.2.1. La vía general de comunicación ferroviaria...

La vía general de comunicación ferroviaria comprende la vía férrea, el derecho de vía, los centros de control de tráfico y las señales para la operación ferroviaria;

---

<sup>195</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano. México. Porrúa. 1998. p 687

1.2.2. Los Bienes del dominio público que se describen ..., así como su uso, aprovechamiento y explotación, y

1.2.3. La prestación del servicio público de transporte ferroviario de ... en la Vía Férrea.

Asimismo, el Concesionario podrá prestar el servicio público de transporte ferroviario de carga en las demás vías troncales, rutas cortas o ramales integrantes del sistema ferroviario mexicano, siempre que cuente con derechos de paso o derechos de arrastre".<sup>196</sup>

De la transcripción anterior, queda en evidencia el trabajo de la Comisión Intersecretarial de Desincorporación al tomar en cuenta las rutas planteadas por el CRSFM y algo muy importante expuesto por la Comisión Federal de Competencia, la libre competencia.

Debido a la brevedad del trabajo y por lo extenso de los documentos, nos es imposible relacionar los bienes muebles e inmuebles que forman parte de cada una de las concesiones por lo que tan solo nos dedicaremos a abordar algunas de las características más importantes de dichas concesiones.

Para comenzar hay que resaltar que un servicio público concesionado a las todas EPEM y posteriormente transmitido a las empresas ganadoras de la licitación, mismas que actualmente operan las vías troncales de comunicación ferroviaria, es el de transporte ferroviario de carga, servicio público que no es el único que puede derivar del transporte ferroviario, tenemos también el de pasajeros, como es el caso del ferrocarril del Pacífico Norte, y los servicios auxiliares a que hace

---

<sup>196</sup> Concesión otorgada en favor de Ferrocarril Pacífico-Norte, S.A. de C.V. (Publicada en el D.O.F. el 11 de Diciembre de 1997). Poder Ejecutivo, Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Tomo DXXXI, No. 9, p. 19



mención el artículo 44 de la LRSF; aunque cabe señalar al respecto, que este punto es objeto actualmente de numerosas controversias.

Es importante destacar que en cada título de concesión de las EPEM, se confieren derechos de exclusividad al concesionario para prestar el servicio público de transporte ferroviario de carga por un periodo de treinta años, no obstante que la vigencia de la concesión es por 50 años; a excepción de los derechos de paso y los derechos de arrastre descritos a detalle en los anexos correspondientes.

Sobre la posibilidad de que la SCT pudiera otorgar concesiones a terceras personas o derechos a otros concesionarios para que dentro de la vía férrea concesionada pudiera prestarse el servicio público de transporte ferroviario, nos establecen que al tratarse del servicio de pasajeros, pueden otorgarse concesiones en cualquier tiempo; y tratándose del servicio de carga, cuando el concesionario deje de contar con derechos de exclusividad, esto es, después de los 30 años.

La prestación de servicios ferroviarios se refieren a principios acordados por la Comisión Intersecretarial de Desincorporación como la equidad en el servicio, es decir, prestarlo en condiciones equitativas y no discriminatorias; y de igual manera en la prestación de los servicios de terminal e interconexión haciéndose responsable el concesionario ante la SCT sobre los estándares de eficiencia y seguridad.

Dichas concesiones establecen siempre la necesidad de trazar un plan de negocios, al cual el concesionario debe ajustarse. Sobre la posibilidad de realizar obras, señala que el concesionario podrá llevar a cabo la modificación de la vía férrea cuando tenga por objeto conservarla o modernizarla; al respecto, resulta

importante destacar que toda obra que se realice en la vía férrea pasará a formar parte del dominio público de la federación.<sup>197</sup>

En materia ambiental resalta la obligación del concesionario a dar cumplimiento a todas las disposiciones en materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente, así como de responder por actos u omisiones a su cargo.

En cuanto a la operación y explotación del servicio público, señala la posibilidad de contratar con terceros, siendo el concesionario en todo momento responsable ante la SCT. Hablando de tarifas, tan solo obliga al concesionario registrarlas en los términos que marca la ley.

Sobre derechos de paso y arrastre obliga al concesionario a otorgar algunos de conformidad al esquema planteado.

En general y a muy groso modo, se han presentado características de las concesiones otorgadas, y de las cuales tan solo nos quedaremos con algunas ideas; como de que se trata de un servicio público, que es federal, que dentro de su marco jurídico se encuentra una ley especial que es la Ley Reglamentaria del

---

<sup>197</sup> Además del hecho de que toda obra que se realice pasará a formar parte del dominio público, no debemos olvidar que existe la figura de la reversión, tomado como una institución administrativa que opera en las concesiones y consiste en que una vez transcurrido el plazo de la misma todos los bienes afectos al servicio público, o a la explotación de los bienes del estado, pasan a ser propiedad del mismo sin necesidad de contraprestación alguna por parte del Gobierno. ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. p. 932

Cabe señalar, que al respecto algunos concesionarios presentan resistencia a la idea de invertir en infraestructura que al final de cuentas deba pasar al dominio público, al respecto queremos apuntar que en primer lugar hay que recordar uno de los puntos significativos que llevo al Gobierno Federal a concesionar el servicio ferroviario, el cual fue rehabilitar la infraestructura pero siempre y en todo momento en beneficio común, aunque evidentemente el beneficiario directo resultaría a corto plazo el propio concesionario; además, no hay que olvidar que el servicio público en comento se encuentra concesionado por 50 años y no solo eso, sino que podrá ser concesionado por otros 50 más con solo cumplir los mismos requisitos con los que recibió la concesión actual; además y por si fuera poco, si el concesionario no ha sido capaz de sacar provecho a toda obra que realice y a corto plazo, simplemente se nos ocurre que no debió haberla hecho jamás.

Servicio Ferroviario y su Reglamento, que toda obra en cuanto es destinada al servicio público se incorpora inmediatamente y revierte a la nación, que la ruta concesionada es específica y delimitada así como con la obligación de otorgar derechos de paso, cuestiones que nos serán de gran utilidad al correlacionarlas con el marco jurídico aplicable, objeto de nuestro capítulo siguiente.

### **3.3.3 Intervención de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.**

Comenzaremos señalando, al igual que hemos hecho al referirnos a la intervención con las demás Secretarías de Estado, las atribuciones que de conformidad al artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal le corresponden a la SHCP.

"Artículo 31.- A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

XXI.- Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y desincorporación de activos, servicios y ejecución de obras públicas de la Administración Pública Federal;

XXIII.- Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación;"

De la transcripción anterior, podemos deducir que fueron importantísimas las aportaciones que la SHCP en los procedimientos de reestructuración, desincorporación, y posteriormente en la enajenación de títulos representativos de capital social; y es momento de analizar la intervención de la SHCP en los procedimientos de desincorporación de dichas EPEM, y posterior enajenación de títulos representativos del capital social propiedad del Gobierno Federal.

El artículo 32 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales establece lo siguiente:

"Artículo 32.- Cuando alguna empresa de participación estatal mayoritaria no cumpla con el objeto ... o ya no resulte conveniente conservarla como entidad paraestatal desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, atendiendo la opinión de la dependencia coordinadora del sector que corresponda, propondrá al Ejecutivo Federal la enajenación de la participación estatal o en su caso su disolución o liquidación. Para la enajenación de los títulos representativos del capital de la Administración Pública Federal, se procederá en los términos que se disponen en el artículo 68 de esta ley".

De acuerdo al texto del artículo 32 anteriormente citado, cuando un entidad paraestatal ya no cumpla con su objeto y no resulte conveniente conservarla desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público, la SHCP, atendiendo la opinión de la coordinadora de sector, en este caso la SCT, debía proponer al Ejecutivo Federal enajenar la participación estatal.

Como recordaremos, las EPEM tan solo fueron creadas de manera transitoria y solo con la finalidad de ser posteriormente enajenadas al capital privado, por tanto resultaba evidente la conveniencia, y justificación para enajenar dichas EPEM.

En este orden de ideas, el 7 de Agosto de 1996, fue firmada por el Secretario de Hacienda y Crédito Público Guillermo Ortiz, la resolución mediante la cual se autorizó a la SCT llevar a cabo la enajenación de los títulos representativos del capital social de las mencionadas EPEM, pero fue publicada en el D.O.F. hasta el 29 de Enero de 1997, surtiendo efectos al día siguiente de su publicación; es decir, después de emitido el primer fallo y dos días antes de

firmado el primer contrato de compraventa de acciones representativas del capital social del Ferrocarril del Noreste, primera empresa en concesionarse.

Cabe puntualizar, debido a la importancia que reviste, de que se trató dicha resolución. El 6 de Junio de 1996, mediante oficio No. 1.-163 la SCT solicitó a la SHCP, de conformidad al artículo 5 del Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, su autorización para desincorporar de la Administración Pública Federal las EPEM Ferrocarril del Noreste, S.A. de C.V., Ferrocarril del Pacífico-Norte, S.A. de C.V., Ferrocarril del Sureste, S.A. de C.V. y Terminal Ferroviaria del Valle de México, S.A. de C.V. A dicha petición, correspondió la resolución que estamos analizando, consistente en la autorización por parte de la SHCP para llevar a cabo la enajenación de los títulos representativos del capital social propiedad del Gobierno Federal.

Recordamos que la Comisión Intersecretarial de Desincorporación mediante acuerdo CID-AS-95-XXII-1 aprobó el esquema para llevar a cabo el procedimiento de reestructuración del sistema ferroviario mexicano, dentro del cual se incluye entre otras cosas, la creación transitoria de EPEM; y que la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento, en la XXII sesión ordinaria de 1996, celebrada el 29 de Mayo, dictaminó favorablemente la propuesta que le presentó la SCT para crear en forma transitoria dichas empresas, conforme se fueran publicando las convocatorias para la licitación de sus títulos representativos del capital social de las mismas, en los términos y condiciones aprobadas por la Comisión Intersecretarial de Desincorporación.

Así, la SHCP luego de los trámites correspondientes y, por acuerdo presidencial con fundamento en los artículos 11, 31, 36, 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 32 y 68 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, 5o., 6o. y 12 de su Reglamento, emitió la resolución mediante la cual se autorizó a la SCT llevar a cabo "la enajenación de los títulos representativos del capital social propiedad del Gobierno Federal o de alguna

entidad paraestatal en las empresas denominadas Ferrocarril del Noreste, S.A. de C.V., Ferrocarril del Pacífico-Norte, S.A. de C.V., Ferrocarril del Sureste, S.A. de C.V. y Terminal Ferroviaria del Valle de México, S.A. de C.V".<sup>198</sup>

En la misma resolución señaló que correspondía a la SCT, como coordinadora de sector y al comisionado especial que designara la Comisión Intersecretarial de Desincorporación, promover y proveer lo conducente a efecto de que los procedimientos de enajenación que se autorizan se llevaran de manera oportuna, eficaz, transparente y con apego a las disposiciones jurídicas aplicables.<sup>199</sup>

De igual manera se indicaba que la SCT debía presentar a consideración de la Comisión Intersecretarial de Desincorporación, la propuesta para la designación del agente financiero que llevaría a cabo la evaluación técnica financiera de las empresas de referencia, y que tenía a su cargo la enajenación de la participación estatal existente en el capital social de las mismas; se hizo mención a que los derechos de los trabajadores serían respetados conforme a la ley; y que la SECODAM, vigilaría el seguimiento de dichos procedimientos.

Solo para concluir, y por si hubiera duda sobre la desincorporación de las EPEM, cabe citar lo que señala el artículo 6 del Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

"Artículo 6.- ...

En caso de entidades consideradas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal como empresas de participación estatal mayoritaria, éstas serán desincorporadas a través de los actos por virtud de

---

<sup>198</sup> Resolución mediante la cual se autoriza a la SCT para que lleve a cabo la enajenación de títulos representativos del capital social propiedad del Gobierno Federal o de alguna Entidad paraestatal en las empresas denominadas Ferrocarril del Noreste, S.A. de C.V., Ferrocarril del Pacífico-Norte, S.A. de C.V., Ferrocarril del Sureste, S.A. de C.V. y Terminal Ferroviaria del Valle de México, S.A. de C.V (Publicada en el D.O.F. el 29 de Enero de 1997). PODER EJECUTIVO. SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO. p. 17

<sup>199</sup> Idem.

los cuales dichas entidades dejen de encontrarse en los supuestos a que se refiere el artículo 46 de la mencionada ley”.

Y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 46 señala lo siguiente:

“Artículo 46.- Son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:

II.- Las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:

- a) Que el gobierno federal o una o mas entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de mas del 50% del capital social”.

Con esta simple relación de artículos, deducimos que al enajenar el Gobierno Federal los títulos representativos del capital social de cada una de las EPEM, dejaba de ser propietaria de más del 50% del capital social, por lo que dejaban de ser EPEM desincorporándose al instante. De dicha enajenación hablaremos a continuación.

### **3.3.4 Enajenación de los títulos representativos del capital social en las Empresas de Participación Estatal mayoritaria (D.O.F. 29 de Enero de 1997).**

Con el tema anterior conocimos el fundamento para llevar a cabo la enajenación de los títulos representativos del capital social de las EPEM; ahora resulta conveniente saber como se llevaron a cabo las convocatorias para la adquisición de tales títulos representativos o acciones.

Con fundamento en los artículos 134 constitucional federal; 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 6, 9 y 10 de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario; 32 y 68 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales; 5o., 6o. y 12 de su Reglamento; con base en el numeral 4.3 de los LAISF y en diversos acuerdos adoptados por la Comisión Intersecretarial de Desincorporación, así como en la autorización emitida por la SHCP mediante oficio del 7 de Agosto de 1996; la SCT convocó a la adquisición de títulos representativos del capital social de las EPEM Ferrocarril del Noreste, S.A. de C.V., Ferrocarril del Pacífico Norte, S.A. de C.V., y Ferrocarril del Sureste, S.A. de C.V.<sup>200</sup>

Cabe abrir un paréntesis para dejar claro lo que comprendía el patrimonio de cada EPEM objeto de la licitación; es decir, se licitaron los títulos representativos del capital social de dichas EPEM, pero nos referimos a lo que formaba parte del patrimonio de tales EPEM, o más bien lo que iba a formar parte de su patrimonio en un futuro, aunque ya lo podemos deducir en base a los pasos anteriormente descritos; y fueron:

- a) Un título de concesión por 50 años, para operar y explotar la vía troncal correspondiente a cada convocatoria, a fin de prestar el servicio público de transporte ferroviario y los servicios auxiliares en los términos, condiciones y rutas que se señalen en el respectivo título, el cual incluiría derechos de paso obligatorios para tramos determinados en cada ruta en particular; b) Los bienes y demás equipos y refacciones necesarios para la operación de la Empresa Ferroviaria; c) Un 25% de las acciones representativas del capital social de la empresa Terminal Ferroviaria del Valle de México, S.A.

---

<sup>200</sup> Respecto a la EPEM Terminal Ferroviaria del Valle de México, debemos señalar que tomando en consideración lo dispuesto en los LAISF, el Gobierno Federal decidió transmitir los títulos representativos del capital social de la Terminal Ferroviaria del Valle de México, S.A. de C.V. a las otras tres EPEM celebrando contratos de compraventa de tales títulos y dividiéndola en cuatro partes para tal efecto, de tal manera que cada una de las tres EPEM adquiriera mediante distintos contratos de compraventa de títulos representativos de capital social un 25% de la EPEM denominada Terminal Ferroviaria del Valle de México, S.A. de C.V., reservándose el Gobierno Federal el 25% restante.



de C.V., y d) Pasivos relacionados directamente con los citados activos y los derivados de la explotación de las vías concesionadas.<sup>201</sup>

Cabe hacer mención, aunque suene un tanto reiterativo, que las EPEM aún no se encontraban constituidas cuando fueron licitados los tramos correspondientes, sino que, hasta en tanto fue publicada la convocatoria respectiva y una vez que era dictado el fallo adjudicando a la empresa licitante (actual concesionaria) la ruta correspondiente a la vía general de comunicación ferroviaria, se constituían las EPEM, y fue en ese momento, es decir, entre que fue adjudicado el fallo y en lo que fue firmado el contrato de compraventa enajenando las acciones de la EPEM licitada, cuando se transmitieron las acciones de la Terminal Ferroviaria del Valle de México, S.A. de C.V., a las otras tres EPEM.

Volviendo al tema, nos quedamos con los artículos 134 constitucional, y 9 de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario por ser claves en nuestro análisis, los cuales nos permitiremos su transcripción.

"Artículo 134 ...

Las ... enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza ..., se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes".

---

<sup>201</sup> Convocatorias para la adquisición de títulos representativos del capital social de las EPEM: Ferrocarril del Noreste (Publicado en el D.O.F. el 9 de Agosto de 1996); Ferrocarril del Pacífico Norte (Publicado en el D.O.F. el 7 de Marzo de 1997); y Ferrocarril del Sureste (Publicado en el D.O.F. el 18 de Febrero de 1998).

Del artículo anterior, cabe hacer mención de lo que debemos entender por licitaciones públicas para lo cual citaremos la siguiente definición de Eduardo Couture:

“Procedimiento administrativo, consistente en escuchar las ofertas de los diversos interesados en vender una cosa o realizar un servicio por cuenta de la Administración Pública, con el implícito compromiso de ésta, salvo prevención en contrario, de aceptar la más conveniente a los intereses de la Administración Pública, dentro de las condiciones que se establecen en el pliego de condiciones respectivo”.<sup>202</sup>

Es decir, la enajenación de títulos representativos de capital social a través de licitaciones públicas tuvo como finalidad el otorgar al estado las mejores condiciones al enajenar dichos títulos representativos del capital social.

Por otro lado, el Artículo 9 de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario dispone lo siguiente.

“Artículo 9. Las concesiones a que se refiere este capítulo se otorgarán mediante licitación pública, conforme a lo siguiente:

I.- La secretaria, por sí o a petición del interesado, expedirá convocatoria pública para que se presenten proposiciones en presencia de los participantes.

Cuando exista petición del interesado, la secretaria, en un plazo de 180 días naturales, expedirá la convocatoria; o señalará al propio interesado las razones de la improcedencia de su petición, en un plazo no mayor de 60 días naturales;

---

<sup>202</sup> COUTURE, Eduardo J. Vocabulario Jurídico. Ediciones Depalma. Buenos Aires. 1993 p. 389

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

III.- Las bases de la licitación incluirán, como mínimo:

- a) Las características, especificaciones y límites de la concesión;
- b) En su caso, las características técnicas de la vía férrea o el proyecto técnico, así como los requisitos de calidad de la construcción y operación;
- c) En su caso, las especificaciones y características del servicio público de transporte ferroviario objeto de la concesión;
- d) El plazo de la concesión, y
- e) Los criterios para el otorgamiento de la concesión, entre los cuales se consideraran, según sea el caso, las contraprestaciones ofrecidas al estado por el otorgamiento de la concesión; la calidad del servicio que se propone; el programa y calendario de inversiones; los volúmenes de operación; las bases para determinar los precios y las tarifas para el usuario, y las demás condiciones que se consideren convenientes.

IV.- 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.

Entre tales requisitos, los interesados deberán contar con opinión de la Comisión Federal de Competencia, respecto de su participación en la licitación de que se trate.

V.- La secretaría emitirá el fallo con base en el análisis comparativo de las proposiciones recibidas, el cual será dado a conocer a todos los

participantes. la evaluación de las proposiciones se hará con base en los criterios contenidos en las bases a que se refiere el inciso e) de la fracción III anterior;

VI.- La Secretaría, en su caso, otorgará la concesión dentro del plazo señalado en las bases correspondientes, y el título respectivo se publicará en el Diario Oficial de la Federación a costa del concesionario, y

VII.- No se otorgará la concesión cuando las proposiciones presentadas no aseguren las mejores condiciones de eficiencia para la prestación del servicio ferroviario; o la proposición económica no sea satisfactoria a juicio de la Secretaría; o no cumplan con los requisitos de las bases de la licitación. En estos casos, se declarará desierta la licitación y podrá expedirse una nueva convocatoria\*.

Con la transcripción anterior no queda mucho que decir sobre el procedimiento llevado a cabo, sino tan solo apuntar que las licitaciones se siguieron conforme a derecho, y en todo momento vía licitación pública, por lo menos en esta etapa de enajenación de las EPEM, ya que como veremos posteriormente al concesionar las vías cortas, algunas de ellas se llevaron a cabo mediante asignación, puntos que analizaremos en su momento.

Algo que también nos salta a la vista, es que la sugerencia en un principio de la Comisión Federal de Competencia fue la de licitar el 80% de las acciones de cada EPEM y podemos observar que solo en las convocatorias para la adquisición de tales títulos representativos del capital social del Ferrocarril del Noreste y del Ferrocarril del Pacífico Norte se tomó en cuenta esta sugerencia, y lo que es más, a final de cuentas, solo en la primera enajenación de acciones, la del Ferrocarril del Noreste se respetó, ya que a partir de la segunda licitación, aunque en la convocatoria se maneja la enajenación del 80% de los títulos representativos, en realidad se dio por el 100%.

Al respecto podemos apuntar que ya desde los LAISF se hacía referencia a la posibilidad que tenía el Gobierno Federal de reservarse parte de los títulos representativos del capital social de las EPEM, al igual que ya hablamos anticipado que dicha reserva respondía a una sugerencia presentada por la Comisión Federal de Competencia a la Comisión Intersecretarial de Desincorporación, y que fue tomada en consideración al licitar las dos primeras troncales.

Así las cosas, el Gobierno Federal tomó la decisión de reservarse el 20% de dichos títulos representativos del capital social, debido a que se planteaba la posibilidad de ofrecerlos posteriormente en el mercado de valores pudiendo obtener un mayor provecho en la enajenación, aunque solo se mantuvo esta postura en la primera enajenación de títulos, es decir solo en la del Ferrocarril del Noreste, S.A. de C.V.

### **3.4 Procedimiento de concesionamiento y asignación de las líneas cortas.**

Antes que nada, hay que puntualizar que el procedimiento llevado a cabo para reestructurar el sistema ferroviario mexicano, fue para reestructurarlo en su totalidad; es decir, no tan solo en las vías más importantes como lo son las tres troncales, sino también en las vías cortas.

Luego entonces, el fundamento para concesionar las vías cortas lo encontramos básicamente los mismos documentos a que hicimos mención al referirnos al concesionamiento de las tres troncales, siendo redundante que abordemos nuevamente el procedimiento para su concesionamiento, por lo que simplemente nos referiremos a las diferencias que se presentaron, comparándolas con el procedimiento seguido para el concesionamiento de las tres troncales, y que a continuación mencionaremos.

El primer punto a destacar consiste en que para concesionar las líneas cortas no fue necesario constituir EPEM, salvo en un caso muy específico, y nos

referimos a la asignación otorgada a la EPEM Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec, S.A. de C.V., pero esta se debió a que se trataba de un caso especial en el que el Gobierno Federal manifestó interés en asignarse dicha ruta de la vía general de comunicación ferroviaria, por tratarse de una ruta que podría tomar gran importancia en un futuro, ya que va desde Coatzacoalcos en el puerto de Veracruz hasta Salina Cruz en el Estado de Oaxaca.<sup>203</sup>

En segundo lugar hay que señalar que como ya lo hemos anticipado, la mayoría de las líneas cortas fueron concesionadas, pero tres de ellas fueron asignadas; y sobre estos dos puntos hablaremos un poco.

Como ya dijimos, para concesionar las líneas cortas a la inversión privada no fue necesario pasar por la formación de EPEM, salvo la excepción apenas expuesta, sino que se concesionó desde un principio la vía general de comunicación ferroviaria, así como la operación y explotación de la vía corta concesionada, los bienes del dominio público descritos en los anexos correspondientes, y la prestación del servicio público de transporte ferroviario sobre la vía corta concesionada; realizando las licitaciones correspondientes.

Aquí hay que resaltar que debido a que las licitaciones fueron directamente otorgadas a las empresas licitantes, actuales concesionarias, evidentemente no fue necesario el elaborar todo el procedimiento que se llevó a cabo con las EPEM, y nos referimos específicamente a aquella autorización de SHCP a que hicimos mención en el tema de la intervención de SHCP para enajenar títulos representativos del capital social, debido a que no existieron tales empresas; y solamente fue necesario expedir cada uno de los acuerdos de destino mencionados en la intervención de SECODAM respecto a los bienes inmuebles, así como el procedimiento para realizar las donaciones sobre los bienes muebles

---

<sup>203</sup> Esta zona es considerada el como el punto más estrecho de la República Mexicana, lo que nos habla de una zona que podría tomar especial importancia de desarrollarse en un futuro

correspondientes, también referidas en el mismo tema, para que luego el Gobierno Federal a través de la SCT las otorgara junto con la concesión.

Ahora, analizando específicamente los títulos de concesión de las líneas cortas, podemos observar que éstas se otorgaron tan solo por treinta años, confiriéndoseles derechos exclusivos por 18 años, mientras en las concesiones otorgadas a las EPEM para operar las troncales y la terminal ferroviaria fueron por cincuenta años. Cabe señalar que nos estamos refiriendo a las concesiones y no a las asignaciones para operar las líneas cortas, ya que en este caso si se dieron por periodo de 50 años y con derechos exclusivos por todo el tiempo que durara la asignación.

El otro punto que queremos tocar es el relativo a las asignaciones otorgadas para operar las vías cortas, y sobre este punto citaremos los que dice el maestro Miguel Acosta Romero al decir que "la asignación es una figura jurídica que ha surgido en la experiencia administrativa mexicana, cuya finalidad fundamental es diferenciar el régimen jurídico de la explotación de bienes del Estado que se aplica a los particulares, de aquel que rige los organismos del sector público, gobiernos estatales y municipales".<sup>204</sup>

Por lo anterior, entendemos que los derechos y obligaciones que les fueron otorgados son idénticos a que si se hubieran otorgado mediante concesión, con la salvedad de que debido a que son otorgadas a organismos del sector público, gobiernos estatales o municipales no es necesario que medie licitación, como en el caso de la ya comentada EPEM Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec, S.A. de C.V., y de las asignaciones otorgadas a los Estados libres y soberanos de Baja California (en lo sucesivo Baja California) sobre la ruta Tijuana-Tecate, y Aguascalientes, sobre la ruta del mismo nombre. En el caso de Baja California,

---

<sup>204</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. p. 941

aunque sí se realizó la convocatoria respectiva, el Gobierno de Baja California solicitó posteriormente dicha asignación.<sup>205</sup>

Lo anteriormente expuesto, representan las únicas diferencias que encontramos entre el procedimiento seguido para llevar a cabo el concesionamiento de las troncales y de la terminal ferroviaria del valle de México, a comparación del procedimiento seguido para concesionar las vías cortas, y solo cabría una pequeña explicación del porque de la diferencia en cuanto al procedimiento para otorgar concesiones para las troncales y para la terminal ferroviaria, que para las líneas cortas, y la explicación la encontramos si pensamos en la importancia que representaban las mismas para la economía nacional; es decir, las troncales, no podían dejar de ser operadas, en cambio las líneas cortas aunque también forman parte de la vía general de comunicación y tampoco debieron de suspender la prestación del servicio público de transporte ferroviario, en realidad la carga que transportaban era mínima y no tenía sentido seguir subsidiando su operación decidiendo suspenderla hasta ser adjudicada.

### **3.5 Gobierno y Sociedades Mercantiles que operan actualmente los ferrocarriles en México. Desarrollo actual del sistema ferroviario mexicano.**

Ya descritas algunas de las principales características del sistema ferroviario, debemos ahora presentar las empresas que actualmente tienen a su cargo la prestación del servicio público de transporte ferroviario.

Empezaremos nombrándolas en orden de aparición:

#### **FERROCARRIL DEL NORESTE**

Ganador: Transportación Ferroviaria Mexicana, S. de R.L., actualmente TFM, S.A. de C.V. (en lo sucesivo TFM), integrada por Transportación Marítima Mexicana, S.A. de C.V. y Kansas City Southern Industries, Inc.; su oferta

---

<sup>205</sup> Oficios 2284 de fecha 22 de Marzo de 1999 y 3480 de fecha 15 de Junio de 1999.



ascendió a \$11,071,900,000.00 pesos, firmando el contrato el 31 de Enero de 1997.<sup>206</sup>

El sector de productos industriales es el que mayor importancia tiene dentro de las operaciones de TFM.<sup>207</sup> La línea troncal del noreste tiene una extensión total de 4,282.694 kilómetros de vía ancha, sus rutas principales son México-Nuevo Laredo con una longitud de 1,292 kms., México-Veracruz, vía Jalapa, con una longitud de 470 kms., y México-Lázaro Cárdenas con una longitud de 788 kms.

Comunica a las Entidades Federativas de Nuevo León, Tamaulipas, Coahuila, San Luis Potosí, Zacatecas, Guanajuato, Querétaro, Hidalgo, México, Tlaxcala, Puebla, Veracruz y Michoacán. Da servicios a los puertos marítimos en Lázaro Cárdenas, Veracruz y Tampico, así como a los puertos fronterizos de Nuevo Laredo y Matamoros, conectando con los ferrocarriles Union Pacific, Tex-Mex, South Pacific y Burlington Northern-Santa Fe.

En términos de la propuesta contenida en el plan de negocios, se planea invertir en los próximos cinco años el equivalente a USD\$500,000,000.00, y la adquisición de nueva infraestructura de arrastre.<sup>208</sup>

TFM tiene a su cargo el ferrocarril con mayor densidad de tráfico, toda vez que éste posee solo el 20% de las vías férreas del país y mueve el 40% de la carga nacional.

#### FERROCARRIL PACIFICO-NORTE y VIA OJINAGA-TOPOLOBAMBO

Ganador: Grupo Ferroviario Mexicano, S.A. de C.V., actualmente Ferrocarril Mexicano, S.A. de C.V. (en lo sucesivo FERROMEX); integrada por Grupo México, S.A. de C.V., Constructoras ICA, S.A. de C.V. y Union Pacific Railroad Company;

<sup>206</sup> El Transporte hacia el Tercer milenio. El cambio estructural en el sector transportes 1995-2000. SCT. Impreso por Magno Graf, S.A. de C.V. 2000. p. 45

<sup>207</sup> Transporte Siglo XXI. Renació el Ferrocarril. Año 2 Volumen 25. Del 15 de Octubre del 2001. p

12

<sup>208</sup> Informe TFM, S.A. de C.V. 2000. p. 10

su oferta ascendió a \$3,940,905,324.00 pesos por el Ferrocarril del Pacífico Norte y \$255,798,850.00 pesos por la línea corta Ojinaga-Topolobambo,<sup>209</sup> firmando el contrato el 18 de Agosto de 1997.<sup>100</sup>

Grupo Ferroviario Mexicano, S.A. de C.V. es una subsidiaria de Grupo México, S.A. de C.V., y a su vez esta última es una sociedad controladora de diversas empresas teniendo como principal actividad la Minero-Metalúrgica.

Los sectores agrícola, industrial y mineral son los más importantes para las operaciones de FERROMEX.<sup>211</sup> La vía general de comunicación ferroviaria del Ferrocarril Pacífico-Norte tiene una longitud total de 6,524 kms. Sus rutas principales son México - Cd. Juárez, con longitud de 1,963.340 kms., Irapuato-Manzanillo con longitud de 774.735 kms., Tampico-Gómez Palacio con longitud de 908.178 kms., Piedras Negras-Ramos Arizpe con 427,245 Km., Guadalajara-Nogales con 1,809.003 kms., y Mexicali-Benjamin Hill con 538.749 kms.

Comunica a las Entidades federativas de Aguascalientes, Baja California, Coahuila, Colima, Chihuahua, Durango, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y Zacatecas. Conecta además a las Ciudades de Guadalajara, Monterrey y el área metropolitana de la Ciudad de México. La vía férrea proporciona servicios a los puertos marítimos de Tampico-Altamira, Manzanillo, Mazatlán y Guaymas.

FERROMEX realizará inversiones, en los próximos 5 años, por la cantidad de \$3'368,000,000.00 pesos.<sup>211</sup> FERROMEX plantea una estrategia basada en un

---

<sup>209</sup> La vía corta Ojinaga-Topolobambo, fue presentada dentro de la convocatoria para la adquisición de títulos representativo del capital social del Ferrocarril del Pacífico Norte, S.A. de C.V., como posible opción a compra, ejerciendo dicha opción dentro de los 20 días naturales siguientes a la fecha en que se les notificó del fallo.

<sup>210</sup> El Transporte hacia el Tercer milenio. Op. Cit. p. 45

<sup>211</sup> Transporte Siglo XXI. Renació el Ferrocarril. Año 2 Volúmen 25. 15 de Octubre del 2001. p 10

<sup>212</sup> El Transporte hacia el Tercer milenio. Op. Cit. p. 59

programa de diseño para alcanzar la productividad y eficiencia de operación equiparable con la que prevalece en los Estados Unidos en un mediano plazo.

#### COAHUILA-DURANGO

Ganador: Industrias Peñoles, S.A. de C.V. y Grupo Acerero del Norte, S.A. de C.V., actualmente Ferrocarril Coahuila-Durango, S.A. de C.V., (en lo sucesivo COAHUILA-DURANGO), su oferta ascendió a \$180,000,000.00 pesos, firmando el contrato el 14 de Noviembre de 1997.

Su mercado se concentra en la industria minera y con sus 984 kms. conforma una de las líneas cortas más rentables del país, aunque también cabe señalar que sus dos socios conforman un mercado cautivo que le generan el 86% de su carga. No obstante lo anterior, la empresa ha invertido 17 millones de dólares en modernización de equipo de arrastre, fuerza tractiva y comunicaciones, viéndose reflejado en los tiempos del recorrido, así como en la disponibilidad de equipo.<sup>213</sup>

El COAHUILA-DURANGO transporta por excelencia carbón, fierro, sulfato de sodio, entre otros materiales.

#### FERROCARRIL DEL SURESTE

Ganador: Triturados Basálticos y Derivados, S.A. de C.V., actualmente FERROSUR, S.A. de C.V. (en lo sucesivo FERROSUR); su oferta ascendió a \$2,898,000,000 pesos, firmando el contrato el 18 de Agosto de 1998.<sup>214</sup>

Su mercado se concentra en los sectores agrícola y mineral.<sup>215</sup> La Vía Troncal del Sureste tiene una extensión total de 1.479.063 kms., y se integra principalmente por las vías México-Veracruz vía Orizaba; Apizaco-Puebla; Huehuetoca-Tula; Tula-Pachuca-Irolo; Los Arcos-Puebla-Oriental; Amozoc-

<sup>213</sup> Transporte Siglo XXI. Op. Cit. p. 15

<sup>214</sup> El Transporte hacia el Tercer milenio. Op. Cit. p. 46

<sup>215</sup> Transporte Siglo XXI. Op. Cit. p. 13

Tehuacán-Sánchez; Veracruz-Tierra-Blanca, Córdoba-Medias Aguas; Medias Aguas-Coatzacoalcos.

En su ruta se encuentran cuatro de los complejos petroquímicos más importantes del país (Morelos-Pajaritos-Cangrejera y Cosoleacaque), dos refinerías de Pémex, cinco plantas cementeras, quince ingenios que en conjunto producen el 70% de la producción de azúcar del país, la zona con el mayor volumen de producción de arena sílica, la zona agrícola más rica en plantaciones de café y cuatro plantas de fertilizantes.

En 1996, el FERROSUR movilizó un total de 5,192.2 millones de toneladas kilómetro netas, lo cual permite alcanzar una productividad de 3.4 millones de toneladas kilómetro de vía, que lo convierte en el segundo ferrocarril más productivo del sistema ferroviario mexicano, después de TFM.

FERROSUR estima realizar en el término de diez años, inversiones por un monto aproximado de 2,500 millones de pesos e igualmente pretenden la adquisición de 40 locomotoras nuevas y 440 unidades de arrastre.<sup>218</sup>

#### TERMINAL FERROVIARIA DEL VALLE DE MEXICO

Con fecha 2 de Diciembre de 1996, el Gobierno Federal por conducto de la SCT, otorgó a la Terminal Ferroviaria del Valle de México, S.A. de C.V., concesión para el uso, aprovechamiento y explotación de la vía general de comunicación ferroviaria del Valle de México, a fin que esta preste el servicio público de transporte ferroviario y los servicios de terminal e interconexión que requieren los diversos concesionarios del sistema ferroviario.

Actualmente se denomina Ferrocarril Terminal del Valle de México, S.A. de C.V. La función de la citada terminal es la de brindar servicios de

---

<sup>218</sup> El Transporte hacia el Tercer milenio. Op. Cit . p. 61

intercomunicación y maniobras en la Zona Metropolitana y Ciudad de México, manteniendo la vía y control de tráfico en sus límites, realizando operaciones de intercambio entre los diversos ferrocarriles, provee la clasificación de carros y suministra servicios de distribución dentro de la Zona Metropolitana y Ciudad de México hacia los distintos ferrocarriles así como el que provee acceso neutral a la Zona Metropolitana. Inició operaciones el primero de mayo de 1998.

Forman parte de su integración accionaría en un 25% el Gobierno Federal, TFM, FERROMEX y FERROSUR.

#### NACCOZARI

Ganador: Grupo México, S.A. de C.V., su oferta ascendió a \$20,500,000.00 pesos, firmando el contrato en Julio de 1999.<sup>217</sup>

El 2 de Octubre de 1997, y bajo el número de expediente Expediente: CNT-LI-13-97 el Pleno de la Comisión Federal de Competencia resolvió no objetar ni condicionar la adjudicación, en su caso, de la vía corta Nacozari a Grupo México, S.A de C.V.<sup>218</sup>

Debemos recordar que Grupo México, en sociedad con Constructoras ICA y Union Pacific Railroad había obtenido la concesión del Ferrocarril del Pacífico Norte, actual FERROMEX.

La vía corta Nacozari tiene una longitud de 230 kilómetros, distribuidos en las líneas Nogales-El Tajo, Del Río-Cananea y Agua Prieta-Línea Divisoria. Cuenta con cruces fronterizos en las estaciones de Naco y Agua Prieta, Sonora. Asimismo, se conecta con FERROMEX y el Union Pacific Railroad Company en Nogales, Sonora y en la frontera entre este último y los Estados Unidos, respectivamente.

---

<sup>217</sup> Ibidem. p. 46

<sup>218</sup> <http://cfc.gob.mx/1/cfc99e/Resoluciones/licitaciones/Octubre97/Nacozari.html>

El 79% de la carga transportada por ésta vía corta es ácido sulfúrico y el 7% al mineral de cobre. La carga se orienta principalmente a las exportaciones destinadas a Chile, Estados Unidos y en menor grado a Cuba y Argentina.

El mercado relevante de la vía corta Nacozeni corresponde al servicio de transporte de carga en la región ubicada al norte de Guaymas, Sonora.

Las subsidiarias de Grupo México, S.A. de C.V., Mexicana de Cobre, S.A. de C.V. y Mexicana de Cananea, S.A. de C.V., tienen una participación del 93% en el volumen de carga transportada.

La participación o asociación de Grupo México, S.A. de C.V. en ésta vía corta contribuye a incrementar la eficiencia operativa y la capacidad competitiva de la vía corta Nacozeni y de FERROMEX generando mayor competencia con TFM, en el tráfico de carga entre México y los Estados Unidos.<sup>219</sup>

#### CHIAPAS - MAYAB

Ganador: Compañía de Ferrocarriles Chiapas Mayab, S.A. de C.V., (en lo sucesivo CHIAPAS-MAYAB), oferta ascendió a \$141,000,000.00 pesos, firmando el contrato en Julio de 1999.<sup>220</sup>

El ferrocarril CHIAPAS-MAYAB tiene concentrada sus operaciones en los sectores petrolero.<sup>221</sup> Esta compañía ha logrado construir un mercado que muchos aseguraron en 1999 no existir. Durante dos años el CHIAPAS-MAYAB ha enfrentado en su infraestructura de vía uno de sus principales retos debido al mal estado en que se encontraba, con sus dos mil km. de vía férrea que ha implicado el cambio de más de cien mil durmientes y el consumo de casi 70% de sus

---

<sup>219</sup> Idem.

<sup>220</sup> El Transporte hacia el Tercer milenio. Op. Cit. p. 47

<sup>221</sup> Transporte Siglo XXI. Op. Cit. p. 14

inversiones, también se ha modernizado en 50% su fuerza motriz y flota de arrastre.

#### TIJUANA - TECATE

La SCT otorgó al Gobierno de Baja California el título de asignación de la vía corta Tijuana - Tecate para prestar el servicio público de transporte ferroviario de pasajeros por 30 años.

El plan de negocios de la vía Tijuana - Tecate contempla un incremento de la demanda de los pasajeros del 20% por año, así como la posibilidad de establecer servicios de carácter turístico y llegar hasta la ciudad y Puerto de Ensenada cuando se construya la infraestructura ferroviaria correspondiente.<sup>222</sup>

El servicios de pasajeros se prestará sobre 60 kilómetros entre las estaciones García en Tijuana y la de Tecate. Se pretenden utilizar locomotoras diesel y carros de pasajeros que atenderán una demanda de alrededor de 340 mil usuarios.<sup>223</sup>

#### TEHUANTEPEC

El ferrocarril del Istmo de Tehuantepec, S.A. de C.V. es el único ferrocarril administrado aún por el Gobierno Federal. Con sus 206 kms. de vía que van de la costa del Golfo de México hasta la del Pacífico, representa una verdadera oportunidad a mediano plazo de hacer de esta vía un canal terrestre interoceánico.<sup>224</sup>

El gasto aproximado de inversión para los próximos 10 años es calculado en cerca de 50 millones de dólares. Solo en el año del 2000 se destinaron

---

<sup>222</sup> El Universal, Jueves 1 de Noviembre del 2001, Finanzas, Pág. 6.

<sup>223</sup> Idem.

<sup>224</sup> Transporte Siglo XXI. Op. Cit. p. 17

alrededor de 5.3 millones de dólares y para el 2001, se ha previsto invertir unos 7.2 millones de dólares más en desarrollo y modernización.<sup>225</sup>

Durante el año 2000 hubo un tráfico de carga de 410.7 millones de toneladas. Y según palabras de su Director General, "en un futuro cercano se espera el rediseño del trazo de al menos tres tramos de vía que permitirán tráficos entre ambas costas de 12 Hrs., mientras el canal de Panamá por su saturación actualmente es de 48hrs. Ello hará posible captar tráficos de las costas mexicanas del Pacífico hacia los Estados Unidos".<sup>226</sup>

#### OAXACA Y SUR

Esta convocatoria fue publicada el 24 de Marzo de 1999, declarándose más tarde desierta la licitación por ser la oferta menor de la esperada.

#### ASIGNACION AL ESTADO DE AGUASCALIENTES

Con fecha 22 de Febrero del 2002, el Gobierno Federal por conducto de la SCT, otorgó al Estado de Aguascalientes, la asignación para llevar a cabo la prestación del servicio público de transporte ferroviario de pasajeros en el tramo comprendido entre las estaciones ferroviarias de Adames y Peñuelas de la Vía Férrea del Pacífico-Norte, con una longitud de 78 kilómetros.

#### **3.6 Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.**

Ya hemos hablado anteriormente del PND, así que en esta ocasión solo nos referiremos a lo que específicamente plantea el PND 2001-2006 en relación a nuestro tema de tesis.

Debemos comenzar diciendo que el 30 de Mayo del 2001 se publicó en el D.O.F. el Decreto por el que se aprobó el PND 2001-2006, señalando cuales serían los objetivos, estrategia y prioridades a seguir por parte del Ejecutivo

---

<sup>225</sup> Idem.

<sup>226</sup> Idem.



Federal para el este sexenio; y sobre este plan, tomaremos algunos puntos que nos parece interesante tocar y los compararemos con la trayectoria que marcaba el PND 1995-2000.

Comenzaremos por referirnos al aspecto económico; es decir, qué tanto intervendrá el sector privado en materia de infraestructura y comunicaciones; y sobre este punto nos menciona el PND 2001-2006 que:

"es necesario explorar nuevas posibilidades de inversión pública y privada, sin perder de vista que el gasto en infraestructura debe responder a criterios de beneficio social y de eficiencia en la asignación de recursos".<sup>227</sup>

Lo anterior no nos parece novedoso, ya que como recordaremos el PND 1995-2000 ya nos marcaba un rumbo de apertura a la inversión privada, y resultado de la misma es la fue la apertura a la inversión privada del sistema ferroviario, marítimo, y aeroportuario.

También nos señala que para alcanzar un crecimiento dinámico es necesario elevar y ampliar la competitividad del país, correspondiendo al Estado promover las condiciones para incorporar competitivamente a nuestro país en la economía global.<sup>228</sup>

Como podemos observar, los objetivos a alcanzar en materia de infraestructura y comunicaciones siguen al PND anterior; es decir, la misma línea en vistas a la integración a un mundo global. Lo anterior lo podemos constatar al leer las siguientes líneas:

"Una oferta competitiva de servicios de comunicaciones y transportes es un elemento imprescindible para apoyar la competitividad general de nuestra economía. En el mundo moderno, servicios ágiles de comunicación y un buen sistema de transporte permiten la integración

---

<sup>227</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. (Publicado en el D.O.F. el 30 de Mayo del 2001). Poder Ejecutivo. Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Tomo DLXXII, No. 21, p. 89

<sup>228</sup> Idem.

de los mercados y las cadenas de valor, ...”<sup>229</sup>

Asimismo, hace mención a la necesidad de “asegurar la modernización y expansión de la infraestructura, así como la calidad en la prestación de los servicios de comunicaciones y transportes”.<sup>230</sup>

En materia de infraestructura, hace referencia al gran impulso que se pretende dar a la inversión y al financiamiento privados, creando un marco jurídico que lo regule de manera transparente y equitativa, fomentando a su vez la competencia entre los participantes en los mercados. Lo anterior según vemos, no es más que dar continuidad a la política iniciada durante el sexenio del ex-presidente Salinas, y seguida por la del ex-presidente Zedillo; o al menos eso aparenta en cuanto a infraestructura y comunicaciones se refiere.

De manera mas específica, respecto al mejoramiento en la infraestructura en el transporte carretero, ferroviario, marítimo y aéreo, “se pretende integrar un sistema intermodal que facilite su interconexión”,<sup>231</sup> con la finalidad de facilitar la decisión del cliente para transportar su mercancía, haciendo depender su decisión del costo del servicio y no de las dificultades de interconexión de la infraestructura.

También nos menciona la importancia de dar impulso al transporte en el ámbito internacional, ya que dispone que “la internacionalización de los servicios de transporte deberán ser tratados de manera especial, ya que éstos en cualquiera de sus modalidades desempeñan un papel preponderante en la actividad comercial”.<sup>232</sup>

---

<sup>229</sup> Ibidem. p. 90

<sup>230</sup> Idem.

<sup>231</sup> Ibidem. p. 91

<sup>232</sup> Ibidem. p. 93

Como podemos observar, el rumbo que va a tomar el transporte ferroviario nacional en los próximos años pretende concluir su integración a un mundo global, prestando servicios mas eficientes, seguros, mucho muy competitivos y sobre todo, en el marco de una legislación que permita dar solidez y dinamismo a la economía nacional.

### **3.7 Extinción del Organismo Público Descentralizado Ferrocarriles Nacionales de México y abrogación de su Ley Orgánica (D.O.F. 4 de Junio del 2001).**

Una vez determinada por completo la estrategia que seguiría el Gobierno Federal en cuanto a la segmentación de la vía general de comunicación ferroviaria, y entregados en su totalidad los bienes pertenecientes hasta entonces a los FNM a la SCT para su administración, ya fueren muebles o inmuebles de conformidad a los procedimientos anteriormente mostrados, los FNM no tenían ya razón de existir, procediendo el Gobierno Federal a formalizar el acto final extinguiendo el Organismo Público Descentralizado FNM y abrogando su ley Orgánica.

Así, de conformidad al artículo 15 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales para la extinción de los organismos descentralizados deben seguirse las mismas formalidades que para su creación.

"Artículo 15.- En la extinción de los organismos deberán observarse las mismas formalidades establecidas para su creación, debiendo la ley o decreto respectivo fijar la forma y términos de su extinción y liquidación".

El 4 de Junio del 2001 finalmente se publicó en el D.O.F. el Decreto mediante el cual se extinguió dicho organismo, abrogando en el mismo acto la ley orgánica de los FNM. Dicho Decreto entró en vigor el día siguiente de su publicación.

"Artículo 1.- Se decreta la extinción del Organismo Descentralizado denominado Ferrocarriles Nacionales de México, el cual conservará su

personalidad jurídica exclusivamente para efectos del proceso de liquidación".

El mencionado Decreto, dispone sobre la obligación que tiene la SCT en su carácter de coordinadora del sector, de establecer las bases para llevar a cabo la liquidación de FNM, mediante la debida consolidación de su patrimonio y designando al liquidador responsable del procedimiento, quien tendría entre otras las siguientes funciones:

- Atribuciones de apoderado general para pleitos y cobranzas, actos de administración y actos de dominio.
- Levantará y certificará el acta de entrega-recepción de los bienes y recursos del Organismo.
- Administrará los activos remanentes hasta su enajenación, donación o reversión.
- Llevará a cabo la regularización y tramitará la desincorporación de los activos remanentes.
- Dará cumplimiento a los asuntos pendientes según lo establecido en los diversos títulos de concesión del servicio público de transporte ferroviario.
- Someterá anualmente al dictamen del auditor designado por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, los estados financieros del proceso de liquidación.
- Informará periódicamente a las Secretarías de Contraloría y Desarrollo Administrativo; de Hacienda y Crédito Público, de Comunicaciones y Transportes y de manera semestral al Congreso de la Unión, sobre el avance y estado que guarde el proceso.<sup>233</sup>

---

<sup>233</sup> Decreto por el que se extingue el Organismo Público Descentralizado Ferrocarriles Nacionales de México y se abroga su Ley Orgánica. (Publicado en el D.O.F. el 4 de Junio del 2001). Poder Ejecutivo. Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Tomo DLXXIII, No. 2, p. 94

Por último, otro punto importante a que debemos referirnos es el de los derechos laborales de los trabajadores de FNM, y sobre el cual se enfatizó que serían respetados.

"Artículo 4o.- Los derechos laborales de los trabajadores de Ferrocarriles Nacionales de México, generados conforme al Contrato Colectivo de Trabajo aplicable y a la Ley, serán respetados. En toda época, el Gobierno Federal garantizará complementariamente el pago vitalicio de las pensiones otorgadas a los trabajadores jubilados y pensionados, de Ferrocarriles Nacionales de México, en el caso de que el fondo de jubilaciones sea insuficiente".

Como podemos observar, y de conformidad al artículo 15 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales anteriormente referido, la forma y términos de su extinción quedaron planteados, y solo restaba abrogar la ley orgánica de FNM, por lo que en el artículo 5 del mismo Decreto lo abrogó.

"Artículo 5.- Se aboga la Ley Orgánica de los Ferrocarriles Nacionales de México publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de Enero de 1985".

#### **Capítulo Cuarto: Principal legislación aplicable.**

En este último capítulo nos dedicaremos a introducir al lector al marco jurídico del sistema ferroviario, con la única observación de que dada la magnitud de la información, tan solo nos referiremos ligeramente aquellos puntos en los que ya hemos profundizado anteriormente, y si por el contrario, pondremos mayor énfasis en los puntos que apenas fueron tocados en temas anteriores; además, lo trataremos de comparar, buscando las semejanzas o diferencias con el marco jurídico que aplicaba anteriormente a los FNM.

#### **4.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Debemos comenzar con la constitución federal, promulgada el 5 de Febrero de 1917. Ya ha sido expuesta la importancia que representa el artículo 28 constitucional para nuestro tema debido la reforma en su párrafo cuarto del 2 de Marzo de 1995, cambiando a los ferrocarriles de ser considerados como área estratégica, a su nueva inserción como área prioritaria para el desarrollo nacional.

"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".

Habrá también que destacar la importancia que representa el artículo 25 constitucional en su párrafo quinto, en donde se menciona la posibilidad del

Estado para participar por sí o conjuntamente con los sectores social y privado con la finalidad de impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

"Artículo 25.-

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 último, y recordando que solo se trata de hacer referencia a ciertos artículos que consideramos importantes de retomar, tenemos el artículo 73 constitucional fracción XVII, en donde expresamente se le confieren facultades al Congreso de la Unión para dictar leyes sobre vías generales de comunicación.

"Artículo 73.- El congreso tiene facultad:

XVII.- Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, ..."

En ese mismo artículo, pero en su fracción XXIX, inciso 4º, confiere al Congreso de la Unión facultades para establecer contribuciones sobre servicios públicos concesionados directamente por la federación.

"XXIX.- Para establecer contribuciones:

4º.- Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación".

#### **4.2 Ley Federal de Competencia Económica.**

En lo que cabe a la Ley Federal de Competencia Económica, publicada en el D.O.F. el 24 de Diciembre de 1992, diremos en primer lugar que el problema real de competencia económica en materia de ferrocarriles, surge desde el momento en que la iniciativa privada puede intervenir en este campo; es decir, desde las primeras licitaciones de talleres de ferrocarriles y evidentemente a la postre, al concesionarse el servicio público de transporte ferroviario; siendo objeto de la Ley Federal de Competencia Económica el proteger el proceso de competencia y libre concurrencia como lo señala expresamente su artículo segundo.

"Artículo 2.- Esta ley tiene por objeto proteger el proceso de competencia y libre concurrencia, mediante la prevención y eliminación de monopolios, prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios".

Otro punto importante de esta ley, medular para la segmentación de la vía general de comunicación ferroviaria e importantísimo para el otorgamiento de derechos de paso, es el que dispone su artículo octavo.

"Artículo 8.- Quedan prohibidos los monopolios y estancos, así como las prácticas que, en los términos de esta ley, disminuyan, dañen o impidan la competencia y la libre concurrencia en la producción, procesamiento, distribución y comercialización de bienes o servicios".

Lo anterior resulta importante en la intervención de la Comisión Federal de Competencia, ya que tanto en dicha segmentación regional, como el correcto uso de los derechos de paso se encuentra sustentado el éxito del transporte ferroviario nacional.

Ahora, cabe hacer un paréntesis solo para recordar aquél discernimiento sobre si pudiera considerarse monopolio la explotación de líneas férreas anteriormente abordado, y confirmar que esto ha quedado establecido; es decir, ya quedó claro que no constituye monopolio la explotación que sobre las líneas férreas se realice para prestar el servicio público de transporte ferroviario, por lo que compete ahora a la Comisión Federal de Competencia es vigilar que la libre concurrencia en el mercado se lleve a cabo de acuerdo a lo planeado.

Otro artículo interesante de la Ley Federal de Competencia Económica es el relativo a las posibles fusiones de empresas, o cualquier tipo de concentración que pudiera producir el efecto de disminuir, dañar o impedir la libre concurrencia de los bienes o servicios. Este artículo es especialmente oportuno mencionarlo debido al actual rumor que corre en el ámbito ferroviario sobre la posible fusión de las empresas FERROMEX y FERROSUR, y que a nuestro parecer atenta



directamente al proceso de competencia y libre concurrencia a que hace referencia el artículo segundo de esta misma ley.

"Artículo 16.- Para los efectos de esta ley, se entiende por concentración la fusión, adquisición del control o cualquier acto por virtud del cual se concentren sociedades, asociaciones, acciones, partes sociales, fideicomisos o activos en general que se realice entre competidores, proveedores, clientes o cualesquiera otros agentes económicos. La comisión impugnará y sancionará aquellas concentraciones cuyo objeto o efecto sea disminuir, dañar o impedir la competencia y la libre concurrencia respecto de bienes o servicios iguales, similares o sustancialmente relacionados".

Se trata de evitar la afectación de la libre competencia, pero no sólo en el ámbito ferroviario sino en vistas a un mercado integrado por sistemas de transporte multimodal; por tanto, no podemos olvidar que algunas de las actuales empresas concesionarias controlan o son controladas por otras empresas de transporte, lo que hace que la competencia económica se vuelva más interesante aún.

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

Sobre esta ley publicada en el D.O.F. el 8 de Enero de 1982, primero que nada debemos insistir en que no fue transmitida la propiedad de los bienes inmuebles a los actuales concesionarios, y dado que no cambió ni el uso ni el destino de los mismos, la Ley General de Bienes Nacionales no fue modificada en lo absoluto con la aparición de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario.

El artículo segundo, nos señala cuales son los bienes del dominio público.

"Artículo 2.- Son bienes de dominio público:

I.- Los de uso común;

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

Como hemos observado, las vías generales de comunicación son bienes de uso común y destinados por propia naturaleza a la prestación de un servicio público, por tanto deben ser considerados bienes de dominio público.

Otro artículo importante es el séptimo, ya que nos define claramente a que tribunales compete conocer de asuntos relativos a las vías generales de comunicación ferroviaria.

“Artículo 7.- Solo los tribunales de la federación serán competentes para conocer de los juicios civiles, penales o administrativos, así como de los procedimientos judiciales no contenciosos que se relacionen con bienes nacionales, sean de dominio público o de dominio privado”.

Lo anterior es importante destacarlo, ya que resulta difícil de creer que algunos jueces locales continúen dictando resoluciones afectando directamente la prestación del servicio público de transporte ferroviario, llegando hasta la interrupción temporal del servicio debido a dicha negligencia.

No puede faltar el artículo 25, mismo que establece la prohibición expresa a personas distintas al concesionario para gozar de los derechos conferidos en virtud de la concesión. Nótese que en el párrafo segundo de este artículo faculta al concesionario, previa autorización de la SCT a ceder los derechos y obligaciones derivados de las concesiones sobre bienes inmuebles.

“Artículo 25.- Las concesiones sobre inmuebles de dominio público no podrán ser objeto, en todo o en parte, de subconcesión, arrendamiento, comodato, gravamen o cualquier acto o contrato por virtud del cual una persona distinta al concesionario goce de los derechos derivados de tales

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

Los derechos y obligaciones derivados de las concesiones sobre inmuebles de dominio público, solo podrán cederse, con la autorización previa y expresa de la autoridad que las hubiere otorgado, exigiendo al cesionario que reúna los mismos requisitos y condiciones que se tuvieron en cuenta para el otorgamiento de la concesión respectiva".

Por último mencionaremos lo que dispone el artículo 29 fracción IX de ésta misma ley, tan solo para recalcar que las vías férreas son bienes de uso común y por tanto bienes de dominio público.

"Artículo 29.- Son bienes de uso común:

IX. Los caminos, carreteras y puentes que constituyen vías generales de comunicación, con sus servicios auxiliares y demás partes integrantes establecidas en la ley federal de la materia".

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

La Ley de Vías Generales de Comunicación, publicada en el D.O.F. el 19 de Febrero de 1940, juega un papel muy importante en el marco jurídico del sistema ferroviario mexicano, debido a que era la ley que regulaba anteriormente el sistema ferroviario; es decir, en el tiempo en que FNM operaba en su totalidad el sistema ferroviario nacional en su calidad de organismo público descentralizado.

Posteriormente, como ya hemos comentado, al ser reformado el artículo 28 constitucional federal en su párrafo cuarto, el paso a seguir fue la expedición de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, ley que tuvo por objeto el proveer de un marco regulatorio y transparente a las empresas ferroviarias concesionarias.

Ahora, para analizar la Ley de Vías Generales de Comunicación en los artículos aplicables a la materia ferroviaria, quizá sea conveniente previamente

hacer mención al artículo tercero transitorio de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, el cual a la letra dispone que:

\*TERCERO.- Se derogan:

I. Los artículos 1, fracción V; 9, fracción I, y del 129 al 145 de la Ley de Vías Generales de Comunicación;

II. Los artículos 5, fracción X, y 7, fracción IV, inciso s) de la Ley de Inversión Extranjera, y

III. Todas las disposiciones que se opongan a la presente Ley”.

Como podemos observar, este artículo tercero transitorio de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario es clave para la interpretación que debe dársele a la Ley de Vías Generales de Comunicación, ya que muchas disposiciones de la Ley de Vías Generales de Comunicación continúan en vigor, y solo lo relativo al transporte ferroviario fue derogado expresamente de dicha ley, así como toda disposición que se oponga a lo dispuesto por la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario.

De esta manera, fue derogada del artículo 1, fracción V de la Ley de Vías Generales de Comunicación, por la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario publicada el 12 de Mayo de 1995.

“Artículo 1. Son vías generales de comunicación:

V. Los ferrocarriles;”

Antes de analizar los demás artículos derogados por la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, y sólo con la idea de seguir un poco de orden, y sobre todo, siguiendo la idea de que únicamente fueron derogados los artículos expresamente mencionados de la Ley de Vías Generales de Comunicación, así como los que se opusieran a lo que expresamente dispone la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, mencionaremos otro punto importante, el relativo a la

jurisdicción; punto sobre el cual el artículo 3 de esta misma ley dispone que las vías generales de comunicación y los modos de transporte quedan sujetos exclusivamente a los poderes federales.

"Artículo 3.- 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 ... "

Con lo anteriormente expuesto queda claro quién debe conocer sobre vías generales de comunicación, pero con el siguiente artículo nos queda claro de igual manera, la forma de solucionar las controversias que llegaran a suscitarse sobre la interpretación y cumplimiento de concesiones.

"Artículo 4.- 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;
- II. Por esta ley, sus reglamentos y demás leyes especiales;
- III. A falta de disposiciones de esa legislación, por los preceptos del Código de Comercio;
- IV. En efecto de unas y de otros, por los preceptos del Código Civil del Distrito Federal y Federal de Procedimientos Civiles, y
- V. En su defecto, de acuerdo con las necesidades mismas del servicio público de cuya satisfacción se trata".

Sobre éstos artículos que acabamos de mencionar de la Ley de Vías Generales de Comunicación hay que señalar que sus disposiciones van en el mismo sentido a las de los artículos 4 y 5 de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, y que en el tema correspondiente haremos mención.

Continuando con otro artículo expresamente derogado de la Ley de Vías Generales de Comunicación por el mencionado artículo tercero transitorio, nos referiremos ahora al artículo 9, en el cual, hasta antes de la publicación de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario anteriormente comentada del 12 de Mayo de 1995, se disponía en la Ley de Vías Generales de Comunicación que:

"Artículo 9.- No necesitarán concesión, sino permiso de la Secretaría de Comunicaciones:

I. Los ferrocarriles".

Evidentemente este artículo debía ser derogado, ya que precisamente el procedimiento de reestructuración del sistema ferroviario nacional se basaba en el concesionamiento de tramos de la vía general de comunicación ferroviaria, por lo que ya no resultaba aplicable dicho artículo.

También nos interesa tener en cuenta, el artículo relativo a las personas que pueden recibir las concesiones para la explotación de la vía general de comunicación ferroviaria.

"Artículo 12.- Las concesiones para la construcción, establecimiento o explotación de vías generales de comunicación sólo se otorgarán a ciudadanos mexicanos o a sociedades constituidas conforme a las leyes del país. Cuando se trate de sociedades, se establecerá en la escritura respectiva que, para el caso de que tuvieren o llegaren a tener uno o varios socios extranjeros, éstos se considerarán como nacionales respecto de la concesión, obligándose a no invocar, por lo que a ella se refiera, la protección de sus gobiernos, bajo pena de perder, si lo hicieren, en

beneficio de la nación, todos los bienes que hubieren adquirido para construir, establecer o explotar la vía de comunicación, así como los demás derechos que les otorgue la concesión”.

Y cabe mencionar lo que dispone esta ley en su artículo 53 ya que uno de los argumentos para reestructurar el sistema ferroviario nacional, fue precisamente el de conformar un sistema de transporte multimodal.

“Artículo 53.- Los concesionarios y permisionarios de vías generales de comunicación y medios de transporte tienen la obligación de enlazar sus vías, líneas o instalaciones con las de otras empresas y con las del Gobierno Federal, así como de combinar sus servicios con los de aquéllas y con los de éste, cuando el interés público lo exija y siempre que a juicio de la Secretaría de Comunicaciones se reúnan los requisitos técnicos necesarios para que el servicio sea eficiente. La Secretaría de Comunicaciones fijará en cada caso las bases conforme a las cuales deberán enlazarse las vías, líneas o instalaciones y hacerse el servicio combinado, oyendo previamente a los afectados”.

Por último, debemos mencionar que los artículos 129 al 145 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, fueron derogados, ya que eran precisamente los artículos que regulaban el servicio ferroviario antes de la apertura a la inversión privada del mismo, y que al crearse la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario debían desaparecer forzosamente.

#### **4.5 Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario.**

Sobre esta ley, publicada en el D.O.F. el 12 de Mayo de 1995, ya hemos mencionado en el tema respectivo el entorno en el cual surgió, pero no hemos analizado aún algunos artículos que de igual manera consideramos conveniente mencionar, por lo cual lo haremos a continuación.

En primer lugar debemos mencionar que se trata de una ley de orden público y de observancia en todo el territorio nacional, como lo establece el artículo 1° de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario.

"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 de transporte ferroviario que en ellas opera y los servicios auxiliares.

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

En este mismo artículo, como podemos observar, además de lo anterior queda plasmada la característica de ser área prioritaria.

En el artículo 3 de esta misma ley, nos menciona expresamente cuando debemos considerar una vía férrea como vía general de comunicación.

"Artículo 3.- Las vías férreas son vías generales de comunicación cuando:

- I. Comuniquen entre sí a dos o más entidades federativas;
- II. En todo o parte del trayecto, estén dentro de la zona fronteriza de cien kilómetros o en la faja de cincuenta kilómetros a lo largo de las costas, con excepción de las líneas 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 este artículo, 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”.

Este artículo resulta muy interesante ya que nos ayuda a entender en que momento las vías férreas se convierten en vías generales de comunicación, y debido a esto, la interpretación que sobre este artículo se haga es esencial para conocer de la materia ferroviaria.

Como ejemplo de vías férreas que no son consideradas vías generales de comunicación tenemos a las llamadas espuelas, y el motivo por el cual no entran dentro de esta consideración es debido a que son propiedad de particulares, es decir, no prestan servicio público alguno.

Por otro lado, la jurisdicción en materia ferroviaria es muy importante, misma que ya había quedado explicada al hablar de la Ley de Vías Generales de Comunicación, pero de cualquier manera es importante tener en cuenta el presente artículo para dejar en claro que va en el mismo sentido que el de la Ley de Vías Generales de Comunicación.

**“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 de 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”.

Otro punto importante es el de la supletoriedad de esta ley, sobre la cual el artículo 5 dispone que:

"Artículo 5.- A falta de disposición expresa en esta ley o en los tratados internacionales aplicables, se aplicarán:

I. La Ley de Vías Generales de Comunicación;

II. La Ley General de Bienes Nacionales;

III. La 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 Federal de Procedimientos Civiles".

La Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario otorga a la SCT distintas atribuciones, de las cuales solo nos referiremos a unas cuantas.

"Artículo 6.- Corresponde a la Secretaría, en materia de servicio ferroviario, el ejercicio de las atribuciones siguientes:

I. Planear, formular y conducir las políticas y programas, así como regular el desarrollo del sistema ferroviario, con base al Plan Nacional de Desarrollo, y a los planes sectoriales respectivos;

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

VI. Aplicar las sanciones establecidas en esta Ley;

VII. Integrar el registro de las concesiones y permisos que se otorguen conforme a lo dispuesto en la presente Ley;

VIII. Interpretar esta Ley para efectos administrativos".

Por supuesto habrá que mencionar el artículo 7 de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, el cual establece la necesidad de tener concesión para

construir, operar y explotar vías férreas, que sean vías generales de comunicación, así como para prestar el servicio público de transporte ferroviario.

“Artículo 7.- Se requiere de concesión para:

- I. Construir, operar y explotar vías férreas, que sean vías generales de comunicación ...
- II. Prestar el servicio público de transporte ferroviario”.

El siguiente artículo presenta una característica diferente y muy importante a comparación de lo que dispone el artículo 89 de la Ley de Vías Generales de Comunicación; y ésta es:

“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”.

Aquí, la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario dispone que toda nueva construcción elaborada en la vía férrea pasará inmediatamente a formar parte del dominio público de la federación; a diferencia de la que dispone la Ley de Vías Generales de Comunicación en su artículo 89 en donde tales modificaciones pasarían al dominio de la nación pero hasta el término de la concesión.

“Artículo 89.- Las vías generales de comunicación que se construyan en virtud de concesión, con sus servicios auxiliares, sus dependencias y demás accesorios, son propiedad del concesionario durante el término señalado en la misma concesión. Al vencimiento de este término, las vías pasarán en buen estado, sin costo alguno y libres de todo gravamen, al dominio de la nación, con los derechos de vía correspondiente, terrenos, estaciones, muelles, almacenes, talleres y demás bienes inmuebles”.

Lo anterior es importante resaltarlo ya que, por mencionar un ejemplo, si dentro del tiempo que dure la concesión la empresa concesionaria realizara alguna obra, de conformidad a la Ley de Vías Generales de Comunicación, dicha obra pasaría a formar parte del dominio de la nación hasta el vencimiento de la concesión, cosa que no sucede actualmente, ya que de conformidad a la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario toda nueva construcción elaborada en la vía férrea pasará a formar parte del dominio público inmediatamente.

También es importante saber el plazo de las concesiones, mismo que establece el artículo 11 de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario.

"Artículo 11.- Las concesiones se otorgarán hasta por un plazo de 50 años, y podrán ser prorrogadas, en una o varias ocasiones, hasta por un plazo que en total no exceda de 50 años, siempre que el concesionario:

- I. Hubiera cumplido con las condiciones previstas en la concesión que se pretenda prorrogar;
- II. Lo solicite antes de que inicie la última décima parte del plazo de la concesión;
- III. Acepte las nuevas condiciones que establezca la Secretaría, y
- IV. Hubiera realizado el mejoramiento de las instalaciones y la calidad de los servicios prestados durante la vigencia de la concesión, de acuerdo con las verificaciones sistemáticas practicadas conforme a los indicadores de eficiencia y seguridad que se determinen en los reglamentos respectivos y demás disposiciones aplicables".

Este artículo merece mención especial, ya que puede llegar a interpretarse de distintas maneras debido a su redacción imprecisa. Solo con la finalidad de precisar el punto, diremos que dentro del ambiente ferroviario hay quienes interpretan que se trata de un plazo máximo de 50 años, existan o no prórrogas a

la concesión otorgada inicialmente, es decir, que si el plazo de la concesión fue en principio de 30 años, dicha concesión podrá ser prorrogada tan solo por 20 años más, de modo que en total sume 50 años. Otra interpretación al mismo artículo pretende que las concesiones sean por un plazo máximo de 50 años pudiendo prorrogarse por otros 50 más y así sucesivamente, siempre y cuando se cumplan las condiciones estipuladas tanto en la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, así como en la propia concesión.

Una tercera interpretación es que dichas concesiones fueron otorgadas por un plazo hasta de 50 años, pudiendo prorrogarse en una o más ocasiones sin exceder el límite de 50 años más.

Debido a lo anterior, es conveniente aclarar que en la jurisprudencia no encontramos interpretación sobre este artículo; por otro lado, hemos consultado la exposición de motivos de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, y encontramos que al disponer el presente artículo que "las concesiones se otorgarán hasta por un plazo de 50 años, y podrán ser prorrogadas, en una o varias ocasiones, hasta por un plazo que en total no exceda de 50 años ..."; se refiere a que dicha concesión podrá prorrogarse hasta por un plazo que en total no exceda de 50 años; es decir, que si a alguna empresa concesionaria le ha sido otorgada una concesión por 50, podrá prorrogar en su momento el plazo de su concesión hasta por otros 50 años, por lo que se deduce que la tercera interpretación anteriormente planteada sería la correcta.

Nos permitiremos transcribir el párrafo de la exposición de motivos de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario en el cual se hace referencia a lo anteriormente expuesto:

"Con el propósito de promover una mayor inversión en el sistema ferroviario, tanto en infraestructura como en equipo, a efecto de que se traduzca en una mayor eficiencia en la prestación del servicio, se propone que las concesiones puedan ser otorgadas hasta por un término de 50 años, renovables hasta por otros 50 años, y así propiciar la formulación de

nuevos proyectos, a largo plazo, con una adecuada recuperación de la inversión”.<sup>234</sup>

Cabe resaltar que, de acuerdo a lo anterior la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario dispone la posibilidad de otorgar concesiones hasta por 50 años prorrogables hasta por otros 50 años más, cuando históricamente en general los plazos para las concesiones eran tan solo por 30 años, aceptando de igual manera prórrogas al plazo establecido para la concesión.

En nuestra opinión, este cambio de criterio obedece a la magnitud de la inversión que era necesaria realizar en infraestructura ferroviaria, así como a los compromisos de inversión pactados en cada una de las concesiones respectivamente.

De esta manera, nuestra opinión respecto a este punto sería la siguiente: aun y cuando creemos que como protección al país, las concesiones debieron otorgarse por periodos inferiores a los contemplados por la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, llevándolo a la práctica, podemos imaginarnos que tal vez, de haberse establecido plazos inferiores para el otorgamiento de las concesiones, los inversionistas nacionales y extranjeros pudieron haber dado marcha atrás a su idea de invertir en el sistema ferroviario mexicano. Debemos recordar que el sistema ferroviario se encontraba en malas condiciones, y por lo mismo, necesitaba de una fuerte inyección de capital, y las empresas inversionistas, creemos, no hubieran invertido en algo que no les pareciera un negocio rentable, por lo que el Gobierno Federal se esforzó por hacer del sistema ferroviario mexicano algo tentador, y uno de los atractivos principales, creemos lo represento el plazo tan prolongado en el término de las concesiones y la facilidad con la cual se pudieran prorrogar.

Por otro lado, ya hemos hecho mención anteriormente a la necesidad de obtener permisos para realizar determinadas actividades relacionadas con el

---

<sup>234</sup> Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario. Exposición de motivos. Op Cit. p. 8

ferrocarril, y su fundamento es el artículo 15 de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario.

"Artículo 15.- Se requiere permiso para:

- I. Prestar los servicios auxiliares a que se refiere el artículo 44 de esta Ley;
- II. Construir accesos, cruzamientos e instalaciones marginales, en el derecho de vía de las vías férreas; excluyendo la construcción e instalación de espuelas, mismas que se podrán construir sin necesidad de concesión o permiso;
- III. Instalar anuncios y señales publicitarias en el derecho de vía, y
- IV. Construir y operar puentes sobre vías férreas".

Solo con la finalidad de no perder la secuencia de este artículo 14 en su párrafo I, transcribiremos el artículo 44 para comprender de que permisos estamos hablando.

"Artículo 44.- Los permisos que en los términos de esta Ley otorgue la Secretaría para la prestación de servicios auxiliares, serán los siguientes:

- I. Terminales de pasajeros;
- II. Terminales de carga;
- III. Transbordo y transvases de líquidos;
- IV. Talleres de mantenimiento de equipo ferroviario, y
- V. Centros de abasto para la operación de los equipos".

Dichos permisos igualmente juegan un papel importante en el esquema de concesionamiento, ya que conjuntamente al otorgamiento de concesiones fueron otorgados diversos permisos para la correcta prestación del servicio público de transporte ferroviario, y fueron otorgados de acuerdo a las condiciones particulares de cada uno.

En cuanto a la inversión extranjera, la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario dispone que :

"Artículo 17.- Las concesiones sólo se otorgarán a personas morales mexicanas.

La inversión extranjera podrá participar hasta el cuarenta y nueve por ciento en el capital social de las empresas concesionarias a que se refiere esta ley.

Se requerirá resolución favorable de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras para que la inversión a que se refiere el párrafo anterior participe en un porcentaje mayor..."

Como podemos observar, la participación de la inversión extranjera en el capital social de las empresas concesionarias no puede ser superior al 49%; sin embargo, existe la posibilidad de que sea superior siempre y cuando exista una resolución favorable de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras. Lo que a nuestro parecer resulta peligroso, y a la vez tentativo para empresas extranjeras, ya que en cualquier momento esta resolución podría darse a favor de incrementar el porcentaje de participación a la inversión extranjera, pasando el control de los ferrocarriles a intereses extranjeros.

Ahora, el servicio público de transporte ferroviario puede ser de dos formas, de acuerdo al artículo 37 de ésta misma ley:

"Artículo 37.- El servicio público de transporte ferroviario podrá ser:



I. De pasajeros, y

II. De carga”.

Y al respecto hay que comentar que hoy en día, los únicos concesionarios del servicio público de transporte ferroviario de pasajeros son, FERROMEX sobre la vía troncal del Pacífico Norte y sobre la línea corta Ojinaga - Topolobambo, CHIAPAS-MAYAB sobre la línea corta del mismo nombre, el Gobierno del Estado de Aguascalientes, sobre la línea corta que corre por la entidad federativa de Aguascalientes, es decir, sobre la vía troncal del Pacífico Norte y el ferrocarril TIJUANA-TECATE, sobre la vía corta del mismo nombre.

Por último nos referiremos a las tarifas; las cuales pueden ser fijadas libremente por los concesionarios de conformidad al artículo 46 de ésta misma ley.

“Artículo 46.- Los concesionarios y permisionarios fijarán libremente las tarifas, en términos que permitan la prestación de los servicios en condiciones satisfactorias de calidad, competitividad, seguridad y permanencia.

Las tarifas deberán registrarse ante la Secretaría para su puesta en vigor y colocarse en lugar visible en las terminales en que presten servicios los concesionarios y permisionarios”.

Como puede observarse, los concesionarios pueden fijar libremente la tarifas respectivas, previo registro ante la SCT para su puesta en vigor, así como su colocación en lugar visible.

Lo anterior podemos entenderlo si pensamos que el concesionario tiene derecho a establecer sus propias tarifas en condiciones que le sean favorables, a la vez que al registrarse ante la SCT, el Gobierno mantiene de alguna manera un control sobre la prestación del servicio de transporte ferroviario.

#### **4.5.1 Reglamento del Servicio Ferroviario.**

Del Reglamento del Servicio Ferroviario, publicado en el D.O.F. el 30 de Septiembre de 1996 poco hemos hablado, así que cabe mencionar brevemente la función que cumple en la prestación de este servicio público.

El maestro Miguel Acosta Romero nos cita en su obra una definición que consideramos importante transcribir para darnos una mejor idea de este concepto.

"Al conjunto ordenado de reglas y conceptos que por autoridad competente se da para la ejecución de una ley o para el régimen interior de una corporación o dependencia".<sup>235</sup>

Como no es objeto de nuestra tesis el analizar la función que el reglamento tiene en nuestro derecho, tan solo intentaremos dejar en claro dos puntos que consideramos importante destacar, y el primero de éstos es que el reglamento es emitido a través de un procedimiento distinto al de la ley, ya que el único requisito constitucional para la eficacia de los reglamentos expedidos por el Presidente de la República es el que señala el artículo 92 de la ley suprema, consistente en que dichos reglamentos deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo correspondiente para ser obedecidos.

"Artículo 92.- Todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos".

El otro punto que consideramos importante destacar es al que el maestro Acosta Romero le denomina principio de primacía de la ley, y que consiste en que "las disposiciones contenidas en una ley de carácter formal no pueden ser

---

<sup>235</sup> Enciclopedia Universal Ilustrada Espasa-Calpe, Editorial Espasa-Calpe, S.A.. DE C.V. Bilbao-Madrid-Barcelona, tomo I, p.241. Citado por ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. p. 990

modificadas por un reglamento".<sup>236</sup> Es decir, y para precisar el punto, las disposiciones contenidas en los reglamentos no pueden contravenir de manera alguna las disposiciones establecidas en la ley que están regulando, ya que como lo dispone el artículo 72 constitucional inciso f);

"f) En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación".

Ahora sí, con esta muy breve información acerca del reglamento, vamos a analizar el Reglamento del Servicio Ferroviario, y empezaremos por el artículo primero que nos describe el objeto del mismo.

"Artículo 1.- El presente ordenamiento tiene por objeto regular la construcción, conservación y mantenimiento de las vías férreas que sean vías generales de comunicación, así como la prestación de los servicios ferroviarios que comprenden, la operación y explotación de las vías generales de comunicación ferroviaria, el servicio público de transporte ferroviario que en ellas opera, los servicios de interconexión y terminal los derechos de paso y derechos de arrastre obligatorios, así como los servicios auxiliares, conforme a la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario".

Corresponde a la SCT la aplicación e interpretación del mismo, para efectos administrativos, como lo señala su artículo tercero.

"Artículo 3.- Corresponde a la Secretaría la aplicación e interpretación del presente Reglamento para efectos administrativos".

Aquí se presenta un punto muy importante, ya que muchos artículos de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario no quedan claros, por lo que la interpretación que la SCT le de a los mismos será fundamental en el futuro del sistema ferroviario nacional.

---

<sup>236</sup> Ibidem. p. 998

En los siguientes dos artículos, como podremos observar, conjuntamente con el artículo 10 de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, encontramos el fundamento legal para que las Entidades Federativas, Municipios y Entidades Paraestatales puedan solicitar asignaciones para construir, operar o explotar una vía general de comunicación ferroviaria o prestar el servicio público de transporte ferroviario, lo cual es necesario conocer ya que las líneas cortas TIJUANA-TECATE, la asignación hecha al Estado de Aguascalientes y la del Istmo de Tehuantepec se encuentran bajo estos supuestos.

"Artículo 9.- Los estados o municipios interesados en que, en términos del artículo 10 de la Ley, se les otorgue una asignación para construir, operar o explotar una vía general de comunicación ferroviaria o prestar el servicio público de transporte ferroviario, deberán presentar ante la Secretaría una solicitud suscrita por el Gobierno de la entidad o municipio, según corresponda, que comprenda..."

"Artículo 12.- Tratándose de entidades paraestatales de la Administración Pública Federal que se constituyan específicamente con el fin de construir, operar o explotar una vía general de comunicación ferroviaria o prestar servicios ferroviarios, la Secretaría les otorgará la asignación sin que éstas deban ajustarse al procedimiento señalado en los artículos 9 y 10 anteriores".

El artículo que expondremos a continuación dispone propiamente sobre el servicio de carga, y señala que deberán constar con una carta porte, en la que se deberán declarar las dimensiones de la carga.

"Artículo 67. Los contratos de transporte de carga deberán constar en una carta de porte que el concesionario expedirá al remitente al recibir la carga, siendo responsable este último de la exactitud de las declaraciones consignadas en la misma.

El remitente deberá especificar al concesionario el destino, peso y contenido de la carga objeto de transporte y, en su caso, las instrucciones especiales para su manejo".

El siguiente artículo contempla la posibilidad al concesionario de negarse a prestar el servicio. Hay que recordar que por la naturaleza del servicio, es decir, público, no puede negarse su prestación, sin embargo el reglamento estipula ciertas excepciones.

"Artículo 75. El Concesionario podrá negarse a prestar el servicio de transporte de carga cuando:

- I. Las dimensiones de la carga excedan los gálibos o libramientos de la ruta por la cual se pretenda transportar;
- II. El peso bruto de la carga exceda de los límites establecidos para la capacidad del carro o de la ruta, y no sea viable su división;
- III. El Concesionario constata que la carga no corresponde a las características y especificaciones declaradas en la carta de porte, y ello pueda poner en peligro la seguridad en la operación del servicio, y;
- IV. La carga no se encuentre debidamente embalada, o la naturaleza de la misma impida ser estibada conforme a los requerimientos mínimos de seguridad".

Como podemos darnos cuenta, el concesionario únicamente puede negarse a prestar el servicio público de transporte ferroviario por cuestiones de seguridad.

Ahora, el artículo 97 del Reglamento del Servicio Ferroviario dispone sobre el reglamento interno de transporte, mismo que deberá contener cuando menos las disposiciones que en este mismo artículo se establecen.

"Artículo 99. El reglamento interno de transporte tendrá como finalidad regular las operaciones ferroviarias del concesionario, y deberá contener, cuando menos, lo siguiente:

- I. Definiciones de los términos utilizados en el propio documento; interpretación de los horarios y de las señales manuales, sonoras, fijas, luminosas, semiautomáticas o automáticas y de precaución; modalidad del movimiento de equipo ferroviario según sean los sistemas de control de tránsito de trenes adoptados; modelos de órdenes de tren; parlamentos, y reglas para tripulantes, despachadores de trenes, personal de terminales, personal de vía, así como cualquier otra relacionada con la operación;
- II. Las medidas de seguridad necesarias para el buen funcionamiento del equipo ferroviario, y particularmente los estándares de las presiones de operación de los sistemas de frenos de aire y procedimientos para su prueba, inspección y preparación en el equipo tractivo y de arrastre, antes y durante su recorrido;
- III. Procedimientos para que el personal realice las maniobras que garanticen la seguridad en la operación ferroviaria, y
- IV. Disposiciones de comportamiento y desempeño del personal, y las características de las prendas reglamentarias que éste deberá utilizar en sus labores".

Sobre este artículo hay que mencionar que, el reglamento interno de transporte es obligatorio para todos los concesionarios y tiene por objeto el reglamentar las cuestiones meramente operativas, debiendo contener al menos lo descrito en el artículo 99 que antecede.

El artículo que a continuación se transcribe, tan solo tiene como finalidad el establecer algo que ya hablamos anunciado en el desarrollo de este trabajo, y es que los derechos de paso que fueron otorgados con la concesión como

obligatorios, no pueden ser negados de un concesionario a otro, ya que atentaría contra la misma prestación del servicio público.

"Artículo 107.- Los derechos de paso o derechos de arrastre que se establezcan en el título de concesión respectivo serán obligatorios.

Los concesionarios podrán además pactar entre ellos derechos de paso o derechos de arrastre distintos a los establecidos en el título de concesión, en cuyo caso sólo se estará a lo que prevean los convenios respectivos.

Los concesionarios estarán obligados a permitir que otros concesionarios tengan acceso, a través de la vía férrea objeto de su concesión, a cualquier taller de los señalados en el artículo 134 de este Reglamento, mediante el pago de la contraprestación correspondiente".

Cabe señalar que en el artículo anterior, se establece la obligación de otorgar los derechos de paso y/o de arrastre previamente establecidos, pudiendo pactar el otorgamiento de derechos de paso y/o de arrastre adicionales entre los concesionarios.

Por último, al referimos a las tarifas, diremos que el Reglamento del Servicio Ferroviario sigue el mismo sentido que la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, al disponer que las tarifas pueden ser fijadas libremente por los concesionarios y permisionarios.

"Artículo 170. Las tarifas serán determinadas libremente por los concesionarios y permisionarios, se aplicarán de manera no discriminatoria y deberán ser las mismas para los usuarios en igualdad de condiciones. Únicamente podrán aplicarse las tarifas que se encuentren registradas".

Aparentemente, y de conformidad a lo establecido en la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario y en su Reglamento, mismos que acabamos de analizar hace unos momentos, la prestación del servicio público de transporte ferroviario debía llevarse a cabo sin mayor problema; sin embargo, al parecer debido a la falta de experiencia en el control por parte del Gobierno Federal de este medio de transporte en manos del capital privado, y a la falta de visión por parte de las

empresas ferroviarias, se han venido presentando problemas de interpretación y por tanto de aplicación tanto de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario como del Reglamento del Servicio Ferroviario.

Con la finalidad de dar solución a dichos problemas de interpretación y aplicación por parte de las autoridades competentes, la SCT ha querido encontrar en la expedición de Normas Oficiales Mexicanas la solución a los problemas planteados, lo que creemos constituye un error, ya que el problema no se presenta cuando se trata de regular la calidad de los durmientes como en el caso del proyecto de NOM-048/1-SCT2-2000, o las condiciones para el transporte de sustancias y materiales peligrosos como en el caso del proyecto de NOM-0011-SCT2/2001, que resultan cuestiones meramente técnicas; el problema real surge cuando se intenta regular a través de Normas Oficiales Mexicanas algún artículo de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario o del Reglamento del Servicio Ferroviario, y en ocasiones querer ir mas allá de lo que expresamente dispone alguno de estos dos ordenamientos legales.

A mayor abundamiento, existe el problema ya antes planteado de los derechos de paso, y derechos de arrastre, situación en la cual, como anteriormente ya hemos puntualizado, aparentemente nadie se imaginó que pudiera surgir problema alguno relacionado con estas modalidades, pensando tal vez en la idea del ferrocarril como un todo unitario y probablemente imaginándose una reacción parecida a la que ocurre en países como en los Estados Unidos, en donde las empresas ferroviarias fácilmente pactan las cantidades a cobrar a las demás empresas ferroviarias con la finalidad de alentar a la gente a subirse al ferrocarril y a utilizar este medio de transporte, a la vez que garantizan la ininterrupción del servicio y por tanto la calidad del mismo

En nuestro país, la dificultad para ponerse de acuerdo en las contraprestaciones a cobrar por estos derechos entre las empresas ferroviarias, la falta de visión por parte del legislador para prever situaciones de esta naturaleza y



la pasividad para dar solución a estos conflictos por parte de la SCT, han ocasionado que el servicio público de transporte ferroviario se vea interrumpido en numerosas ocasiones y por tanto se genere incertidumbre por parte de los usuarios.

Situaciones de esta naturaleza derivan de nuestra Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, y por citar tan solo el ejemplo al caso anterior tenemos el artículo 36 de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario.

"Artículo 36. Los concesionarios podrán acordar entre ellos derechos de arrastre y derechos de paso, por virtud de los cuales puedan compartir una vía férrea determinada. El concesionario de la vía férrea será el responsable del despacho de los equipos ferroviarios y de la conservación y mantenimiento de la vía.

La Secretaría podrá establecer, en las bases de licitación y en los títulos de concesión respectivos, que para tramos determinados se otorguen derechos de arrastre y derechos de paso. Cuando los concesionarios no lleguen a un acuerdo dentro de los 90 días naturales siguientes a la fecha en que hubieren iniciado las negociaciones, la Secretaría, previa audiencia de las partes, fijará las condiciones y contraprestaciones conforme a las cuales se otorgarán dichos derechos.

Los concesionarios deberán remitir a la Secretaría copia de los convenios que celebren en términos del presente artículo".

Como podemos darnos cuenta, la Ley faculta a los concesionarios a acordar entre ellos derechos de paso y de arrastre, pero no dispone como; por lo que los concesionarios al querer acordar el punto relativo a la contraprestación pretenden tomar en consideración los tramos de ruta a recorrer, las inversiones realizadas a las vías a ellos concesionadas, el monto de la contraprestación otorgada al Gobierno Federal como pago por la concesión, entre otras cosas; por lo que las contraprestaciones entre concesionarios resultan en ocasiones

excesivas y por tanto difícil de llegar a un acuerdo por parte de los concesionarios, por lo que resulta necesario que alguien dé solución a este respecto.

Tal vez nos hemos desviado un poco del punto, pero tan solo es con la finalidad de colocarnos en una situación de conflicto entre concesionarios, y para adentrarnos en un problema real, en el cual la SCT ha optado, creemos de manera errónea, por solucionarlo emitiendo Normas Oficiales Mexicanas, que por supuesto, y tal y como hemos tenido la oportunidad de darnos cuenta, van más allá de las disposiciones establecidas en la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario y de su Reglamento, como en el caso del proyecto de NOM PROY-NOM-075-SCT2-2001 relativa a los derechos de paso.

Aún cuando no es motivo de nuestra tesis establecer situaciones de esta naturaleza, con lo anterior creímos conveniente mostrar al lector una situación real, en la cual existe una laguna en la ley, desde el momento en que no se estableció la manera en que se otorgarían dichos derechos de paso y de arrastre, lo que esperamos sea de utilidad para comprender un poco lo complicado y técnico que resulta la interpretación de la ley específica de este medio de transporte, así como de su reglamento.

#### **4.6 Ley de Inversión Extranjera.**

Es importante hacer referencia a la Ley de Inversión Extranjera publicada en el D.O.F. el 27 de Diciembre de 1993, ya que como recordaremos, el capital necesario para rehabilitar la infraestructura ferroviaria difícilmente podía haber sido aportado únicamente por inversionistas nacionales.

De esta manera, las reglas para canalizar la inversión extranjera son dadas por la presente ley, como expresamente lo señala su artículo primero.

"Artículo 1.- La presente ley es de orden público y de observancia general en toda la república. Su objeto es la determinación de reglas para canalizar la inversión extranjera hacia el país y propiciar que esta contribuya al desarrollo nacional".

Como recordaremos, las dos líneas ferroviarias troncales de mayor importancia en el país, es decir, TFM y FERROMEX, presentan inversión extranjera, y por tanto son sujetos de la presente ley.

Para conocer lo que debemos entender por inversión extranjera, transcribiremos el artículo 2 de la Ley de Inversión Extranjera.

"Artículo 2.- Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

II.- Inversión extranjera:

a) La participación de inversionistas extranjeros, en cualquier proporción, en el capital social de sociedades mexicanas".

Además de lo anterior, las sociedades deben tener en sus estatutos la cláusula de exclusión de extranjeros de acuerdo al artículo 6 de la Ley de Inversión Extranjera.

"Artículo 6.- Las actividades económicas y sociedades que se mencionan a continuación, están reservadas de manera exclusiva a mexicanos o a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros:

I.- Transporte terrestre nacional de pasajeros, turismo y carga, ..."

Ahora, como hemos visto, la participación extranjera en las actuales empresas ferroviarias no rebasa el 49% del capital social, sin embargo, existe la posibilidad de que la inversión extranjera participe en un porcentaje superior con la simple resolución favorable de la Comisión de Inversiones Extranjeras, punto sobre el que ya hemos comentado al analizar el artículo 17 de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario.

"Artículo 8.- Se requiere resolución favorable de la comisión para que la inversión extranjera participe en un porcentaje mayor al 49% en las actividades económicas y sociedades que se mencionan a continuación:

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

Por último, consideramos importante señalar las atribuciones de la Comisión de Inversiones Extranjeras.

"Artículo 26.- La comisión tendrá las siguientes atribuciones:

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

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

III.- Ser órgano de consulta obligatoria en materia de inversión extranjera para las dependencias y entidades de la administración pública federal;

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

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

Resulta importante conocer las facultades de la Comisión de Inversiones Extranjeras, ya que de conformidad al artículo anterior, dicha comisión será la responsable de emitir los lineamientos de política en materia de inversión extranjera, resultando importantísimo las resoluciones que pudiera emitir en determinado momento y que pudieran afectar de manera determinante el futuro del sistema ferroviario en México.

## **CONCLUSIONES**

1. Debido a la gran dificultad para seguir subsidiando un medio de transporte cada vez más anticuado, a un enorme descuido en la administración de los FNM, así como a la falta de inversión por parte del Gobierno Federal, el sistema ferroviario mexicano entró en crisis, de manera tal, que se considero que solo con la inyección de una fuerte cantidad de dinero pudo salvarse de la ruina total, mismo que fue aportado por la iniciativa privada nacional y extranjera.
2. Existen opiniones en relación a que dicha crisis fue inducida, y que tal vez nunca debió existir, afirmando que debido a compromisos internacionales era necesario permitir la inversión privada tanto nacional como extranjera entre otras áreas, en la de los ferrocarriles.
3. La apertura a la inversión privada en el sistema ferroviario nacional se venía planeando desde tiempo atrás, y poco a poco se fue preparando el terreno para el gran cambio estructural realizado a partir de 1995, y prueba de lo anterior son los textos de los Planes Nacionales de Desarrollo de sexenios anteriores.
4. Con la finalidad de realizar dicho cambio estructural, el primer paso debía ser la reforma constitucional federal al artículo 28 en su párrafo cuarto, para cambiar el marco jurídico en que se encontraba el ferrocarril por otro que permitiera la inversión privada en el sistema ferroviario nacional.
5. Era necesario crear un marco jurídico eficiente, que permitiera regular el servicio público de transporte ferroviario en este nuevo esquema de inversión en el sistema ferroviario surgiendo la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario.

6. Para reestructurar el sistema ferroviario nacional fue necesario formar comisiones que se encargaran de analizar el esquema de apertura a la inversión privada y de reestructurarlo de manera tal, que se situara en un nivel de libre competencia a los potenciales inversionistas sin descuidar la adecuada prestación del servicio público.
7. La reestructuración del sistema ferroviario nacional se inició una vez que las aportaciones de cada una de las dependencias y organismos federales involucrados en el procedimiento de reestructuración se vieron plasmadas y publicadas a través de los lineamientos generales para la apertura a la inversión privada en el sistema ferroviario mexicano.
8. Todos los ferrocarriles que operan actualmente las rutas del sistema ferroviario nacional poseen una concesión o asignación otorgada por el Gobierno Federal que comprende: la concesión sobre la vía general de comunicación ferroviaria, los bienes del dominio público descritos en cada caso en particular, así como su uso, aprovechamiento y explotación; y la prestación del servicio público de transporte ferroviario.
9. El procedimiento de concesionamiento se siguió de dos maneras, la primera, mediante la constitución de Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, a las cuales, les fueron otorgadas las concesiones respectivas y enajenados sus activos para posteriormente licitar tan solo los títulos representativos del capital social de dichas empresas. La segunda, mediante el otorgamiento de concesiones, conjuntamente con la enajenación de activos directamente a las actuales empresas ferroviarias, sin la necesidad de constituirse previamente Empresas de Participación Estatal Mayoritaria.
10. Existen algunas lagunas tanto en la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario como en el Reglamento del Servicio Ferroviario, situación que

requiere su pronta solución con la finalidad de contar con un sistema ferroviario aun más eficiente y competitivo.

11. La apertura a la inversión privada en el sistema ferroviario nacional, estrictamente hablando de cuestiones de carácter operativo y en infraestructura, ha resultado benéfica, y ha logrado colocar a escasos cinco años a nuestro país, en un nivel real de competencia con los mejores ferrocarriles de América.

## **GLOSARIO DE TERMINOS FERROVIARIOS.**

Los siguientes términos son tomados tanto de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario como del Reglamento del Servicio Ferroviario.

**Arrastre:** Movimiento del equipo de arrastre que efectúa un concesionario a solicitud de un tercero.

**Derecho de Arrastre:** Es el que se concede a un concesionario para que su equipo de arrastre sea manejado con el equipo tractivo, la tripulación y en la vía férrea de otro concesionario mediante el cobro de una contraprestación al concesionario solicitante.

**Derecho de Paso:** Es el que se concede a un concesionario para que sus trenes con su tripulación, transiten en las vías férreas de otro concesionario mediante el cobro de una contraprestación al concesionario solicitante.

**Derecho de Vía:** La franja de terreno que se requiere para la construcción, conservación, ampliación, protección y en general para el uso adecuado de una vía general de comunicación ferroviaria, cuyas dimensiones y características fije la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

**Equipo de Arrastre:** Vehículo ferroviario para transporte de personas o carga que no cuenta con tracción propia.

**Equipo Ferroviario:** Los vehículos tractivos, de arrastre o de trabajo que circulan en las vías férreas.

**Equipo Tractivo:** Vehículo ferroviario autopropulsado que se utiliza en las vías férreas para el movimiento de equipo ferroviario.



**Escape o Ladero:** Vía férrea auxiliar conectada por ambos extremos para evitar el encuentro y permitir el paso de trenes, o para almacenar equipo ferroviario.

**Espuela:** Vía férrea de propiedad particular conectada por un solo extremo a un ladero o a la vía principal, para conectarse a una vía general e comunicación ferroviaria.

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

**Ruta:** Trayecto determinado por el que transita un tren entre su punto de origen y de destino.

**Sistema Ferroviario:** Las vías generales de comunicación ferroviaria, el servicio público de transporte ferroviario y los servicios auxiliares.

**Servicio Público de Transporte Ferroviario de Carga:** El que se presta en vías férreas destinado al porte de bienes, incluyendo el servicio de arrastre de vehículos de terceros.

**Servicio Público de Transporte Ferroviario de Pasajeros:** El que se presta en vías férreas destinado al traslado de personas.

**Terminal:** Tratándose del servicio público de transporte ferroviario de pasajeros, las instalaciones en donde se efectúa la salida y llegada de trenes para el ascenso y descenso de pasajeros y, tratándose del servicio público de transporte ferroviario de carga, en las que se realiza la recepción, almacenamiento, clasificación, consolidación y despacho de bienes.

**Vías Férreas:** Los caminos con guías sobre los cuales transitan trenes, inclusive los que se encuentren en los patios que, a su vez, sean indispensables para la operación.

**Vía Troncal:** Vía general de comunicación ferroviaria entre los principales puntos generadores o receptores de carga o pasajeros.

## **BIBLIOGRAFIA**

### **LIBROS**

ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. México. Editorial Porrúa. 2000

BURGOA O., IGNACIO. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Editorial Porrúa. 1998

DELGADILLO Luis Humberto. Elementos del Derecho Administrativo. Limusa

FERNANDEZ RUIZ, Jorge. Derecho Administrativo (Servicios Públicos). México. Editorial Porrúa. 1995

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. México. Editorial Porrúa. 2000

GALINDO CAMACHO, Miguel. Derecho Administrativo. Tomo II. México. Editorial Porrúa. 1998

GONZALEZ ROA, Fernando. El problema ferrocarrilero de la compañía de los ferrocarriles nacionales de México. México. Carranza e hijos impresores

KUNTZ FICKER Sandra y RIGUZZI Paolo. Ferrocarriles y Vida Económica en México (Del surgimiento tardío al decaimiento precoz). México. Editado por El Colegio Mexiquense, A.C.; Ferrocarriles Nacionales de México; Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco

MARTINEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo 1er. y 2do. Cursos. México. Editorial Oxford. 2000

ORTIZ HERNAN, Sergio. La expropiación ferroviaria del Presidente Cárdenas. México. Editado por Ferrocarriles Nacionales de México. 1987

ORTIZ HERNAN, Sergio. Los ferrocarriles de México, una visión social y económica. "I. La luz de la locomotora". México. Editado por Ferrocarriles Nacionales de México. 1974

ORTIZ HERNAN, Sergio. Los ferrocarriles de México, una visión social y económica. "II. La rueda rumorosa". México. Editado por Ferrocarriles Nacionales de México. 1974

SCT. El Transporte hacia el Tercer milenio. El cambio estructural en el sector transportes 1995-2000. Impreso por Magno Graf, S.A. de C.V. 2000

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. México. Editorial Porrúa. 2000

VILLARREAL CORRALES, Lucinda. TLC Las Reformas legislativas para el libre comercio 1991-1995. México. 1995

### **LEGISLACION**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley General de Bienes Nacionales

Ley de Vías Generales de Comunicación

Ley Federal de las Entidades Paraestatales

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley de Inversión Extranjera

Ley Federal de Competencia Económica

Ley de Expropiación

Ley de Planeación

Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario

Reglamento del Servicio Ferroviario

Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales

## **MEMORIAS**

SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES; MUSEO NACIONAL DE LOS FERROCARRILES MEXICANOS Y FERROCARRILES NACIONALES DE MEXICO. Memorias del Tercer encuentro de investigadores del ferrocarril. México. Museo Nacional de los Ferrocarriles Mexicanos. 1996

SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES; MUSEO NACIONAL DE LOS FERROCARRILES MEXICANOS Y FERROCARRILES NACIONALES DE MEXICO. Memorias Cuarto encuentro de investigadores del ferrocarril. Conaculta. México. 2000

## **DICCIONARIOS**

COUTURE, Eduardo J. Vocabulario Jurídico. Ediciones Depalma. Buenos Aires. 1993

DE PINA Rafael y DE PINA VARA Rafael. Diccionario de Derecho. México. Editorial Porrúa. 2000

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano. México. Editorial Porrúa. 2001

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano. México. Porrúa. 1998

Real Academia Española, Diccionario de la lengua española, 19ªed. Madrid

## **JURISPRUDENCIA**

Leyes Federales y Tratados Internacionales. Tienen la misma jerarquía normativa. Octava Epoca, Instancia: Pleno, Fuente: Gaceta del semanario judicial de la federación, Parte: 60, Tesis: P. c/92, Pág. 27. Diciembre de 1992

Monopolios, Naturaleza de los. Quinta Epoca, Instancia Sala auxiliar, Fuente Semanario Judicial de la Federación, Tomo CVIII, Pág. 1655, No de Registro 386,340 Aislada, Materia Administrativa

Tratados Internacionales. Se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la constitución federal. Novena Epoca, Volúmen: X, Pág. 46, Noviembre de 1999

#### **D.O.F.**

D.O.F. del 24 de Junio de 1937.  
D.O.F. del 30 de Junio de 1937.  
D.O.F. del 23 de Abril de 1938.  
D.O.F. del 30 de Abril de 1938.  
D.O.F. del 4 de Mayo de 1938.  
D.O.F. el 31 de Diciembre de 1940.  
D.O.F. del 30 de Diciembre de 1948.  
D.O.F. del 17 de Enero de 1977.  
D.O.F. del 3 de Febrero de 1983.  
D.O.F. del 14 de Enero de 1985.  
D.O.F. del 31 de Mayo de 1989.  
D.O.F. del 31 de Mayo de 1989.  
D.O.F. del 7 de Abril de 1995.  
D.O.F. del 13 de Noviembre de 1995.  
D.O.F. del 9 de Agosto 1996.  
D.O.F. del 9 de Agosto de 1996.  
D.O.F. del 29 de Noviembre de 1996.  
D.O.F. del 29 de Enero de 1997.  
D.O.F. del 3 de Febrero 1997.  
D.O.F. del 7 de Marzo 1997.  
D.O.F. del 14 de Noviembre de 1997.  
D.O.F. del 11 de Diciembre de 1997.

D.O.F. del 7 de Marzo de 1997.  
D.O.F. del 17 de Abril 1997.  
D.O.F. del 11 de Febrero de 1998.  
D.O.F. del 18 de Febrero de 1998.  
D.O.F. del 4 de Junio del 2001.  
D.O.F. del 30 de Mayo del 2001.

## **OFICIOS**

Oficio S/N mediante los cuales se solicita la autorización de la SECODAM para llevar a cabo la donación de muebles y equipo.

Oficio No. UNAOPSPF/309/BM/13/96 mediante el cual se aprobó por la Subsecretaría de Normatividad y Control de la gestión pública dependiente de SECODAM la donación de bienes y equipo que conformaban las vías generales de comunicación ferroviaria del Noreste. 14 de Noviembre de 1996.

Oficio de fecha 2 de Diciembre de 1996 donde se designa al Lic. Diego Tinoco Araiza Montiel, Director General de Asuntos Jurídicos de la SCT, para que en nombre y representación del Gobierno Federal ejerciera las facultades que implicaran la titularidad de las acciones de capital social de la EPEM Ferrocarril del Noreste, S.A. de C.V.

Oficio No.163 de fecha 6 de Junio de 1996. Solicitando autorización a la SHCP para la constitución de Empresas de Participación Estatal Mayoritaria.

Oficios 2284 de fecha 22 de Marzo de 1999 y 3480 de fecha 15 de Junio de 1999. Referentes a la solicitud de asignación de la vía Tijuana - Tecate.

Resolución de la SHCP emitida con fecha 6 de Junio de 1996. Referente a las diversas recomendaciones emitidas por la SHCP para la constitución de Empresas de Participación Estatal Mayoritaria.

## **INTERNET**

<http://www.camaradediputados.gob.mx/>

<http://cfc.gob.mx/1/cfc99e/Resoluciones/licitaciones/Octubre97/Nacozari.html>

<http://www.cfc.gob.mx/cfc99e/difusion/>

## **REVISTAS**

PROCEL, F.L. "Historia compendiada de los ferrocarriles mexicanos". FNM.

SANCHEZ GONZALEZ Alvaro y PAREDES P. Víctor. "Privatización y política de competencia en servicios ferroviarios".

SCT. Revista del Sector Comunicaciones y Transportes. Publicada por SCT.

TRANSPORTE SIGLO XXI, "Renació el Ferrocarril", año 2, Volumen 25. 15 de Octubre – 15 de Noviembre 2001

## **CONVENIOS**

Convenio de Concertación de Acciones para la Modernización del Sistema Ferroviario Mexicano. Mayo de 1991

## **OTROS DOCUMENTOS**

Apuntes FNM. 1999

Diario de Debates Enero 28, 1995

Informe TFM, S.A. de C.V. 2000

Iniciativa de reforma constitucional, al artículo 28, párrafo cuarto. 16 de Enero de 1995



SCT. Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario. Exposición de motivos. Dirección General de Comunicación Social de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Septiembre de 1996

