

DESARROLLO INSTITUCIONAL DEL SISTEMA FERROVIARIO MEXICANO

*Jaime M. Álvarez Garibay**

Sumario: Introducción. 1. Antecedentes Remotos. 2. La Configuración del Sistema Ferroviario Mexicano. 3. El Sistema Ferroviario Actual. 4. Retos y Perspectivas del Sistema Ferroviario Mexicano

Introducción

En los últimos años, el país ha sufrido cambios drásticos y transformaciones políticas, económicas y sociales que presagían el fin del siglo; prácticamente todas las áreas de la vida nacional se han visto inmersas en este proceso, sin faltar, por supuesto, el sector de las comunicaciones y transportes.

A partir de marzo de 1995, una vez que entró en vigor la reforma constitucional que permitió al capital privado participar en los ferrocarriles, se llevaron a cabo ajustes fundamentales al marco jurídico que regulaba al sistema ferroviario mexicano. A diferencia de otras materias, en esta ocasión la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario y el Reglamento del Servicio Ferroviario que salieron a la luz con fundamento en la reforma constitucional, no fueron producto de la práctica o la experiencia, ni surgieron para resolver problemas específicos, quizá un poco en contrapunto a la normatividad bancaria, cuyo nacimiento obedeció a la resolución de situaciones particulares que se pretendía regular, modificar o encauzar, la legislación ferroviaria, pese a la existencia de una amplia y nutrida trayectoria en la materia, no se creó al amparo de la misma, ya que dicha normatividad sólo contempló durante casi todo el presente siglo, a un solo actor relevante, el Estado, sin imaginar siquiera la participación de particulares ni mucho menos de inversionistas extranjeros. La expropiación de los ferrocarriles había sido, hasta entonces un bastión del nacionalismo mexicano, y es ahora a los concesionarios en su actividad cotidiana, a quienes toca el turno de aplicar

* El autor es profesor titular de Derecho Mercantil, en la Universidad Iberoamericana y agradece las aportaciones de sus colaboradores en el Ferrocarril Mexicano, aclarando que los conceptos e ideas vertidos en este artículo, son de su exclusiva responsabilidad.

realmente la normatividad implantada por el legislador. La bondad del marco legislativo, en su caso, se está confrontando con la realidad.

Por otro lado, creemos que es conveniente aclarar que el estudio que nos ocupa, pretende serlo del estatuto jurídico del marco normativo que permitió el desenvolvimiento de las instituciones como tales, mas no del régimen legal operativo de cada una de las mismas; esto no significa que excluyamos indiscriminadamente a la operación ferroviaria, pero en la medida de lo posible, y por motivos de espacio, hemos procurado limitar nuestro trabajo al desarrollo del régimen.

Bajo esta luz y a sabiendas que cualquier clasificación que abarque períodos históricos puede resultar un tanto arbitraria, hemos aceptado correr ese riesgo y por ello dividimos nuestro estudio en cuatro grandes períodos: los antecedentes remotos incluyendo de la configuración del primer sistema ferroviario, la evolución del sistema antes de la privatización y los retos y expectativas derivadas de la misma, como puede apreciarse el temario es ambicioso, razón por la cual nos limitaremos a realizar un esbozo de los conceptos generales dejando al lector interesado la posibilidad de ahondar en estos puntos que son inagotables.

1. Antecedentes Remotos

1.1. El Surgimiento de los Ferrocarriles en México

Como puede suponerse tras la consumación de la Guerra de independencia, todos los órdenes de la Nueva España se vieron trastocados y se produjo una postración del comercio y en general de la vida económica del recién configurado país.¹

Si a lo anterior agregamos que la geografía mexicana dificultaba las comunicaciones marítimas y terrestres, no se requiere de mayores explicaciones para comprender el estado que guardaban los medios de transporte hacia los primeros decenios del siglo pasado y hasta mediados del Siglo XX.

Los transportes se hacían a través de animales de carga, en caravanas y coches de caballos, pero las más de las veces no había caminos ni veredas sino que se mantuvo la estructura de la colonia, a decir del Barón de Humboldt los caminos más frecuentados para el comercio eran el de México a Veracruz, por Puebla y Jalapa, el de México a Acapulco por Chilpancingo, el de México a Durango y Santa Fe de Nuevo México y el de México a Guatemala, por Durango. Sobre la llanura central podía viajar en coches de cuatro ruedas, pero a causa del mal estado de los caminos muchos comerciantes no se aventuraban para el transporte de géneros y se prefería el uso de acémilas de modo que millones de caballos y mulas en largas recuas cubren los caminos de Méxi-

¹ Según indica Pablo Macedo, al referirse a los transportes, si penosa es la historia de nuestro comercio durante la época de la dominación española, no sentirá mucho alivio el lector al recorrer las páginas que van a seguir..., constituyen una vía dolorosa. Macedo, Pablo, *La Evolución Mercantil. Comunicaciones y Obras Públicas. La hacienda pública. Tres monografías que dan idea de una parte de la evolución económica de México*, J. Balleza y Cía. Editores, México, 1905, p. 40.

co "...los caminos que desde la Mesa interior van a las costas y que yo llamo transversales son los más penosos y merecen principalmente la atención del Gobierno". Tal era pues el estado deplorable de los caminos en México.

Fueron muchos los proyectos que se intentaron antes de que comenzara a construirse un tramo de vías férreas en nuestro país, según Sergio Ortiz Hernán,² "El 4 de noviembre de 1824 se ordenó que el Ejecutivo convocase a todos los interesados en presentar un proyecto para unir los océanos por el Istmo de Tehuantepec y en este texto jurídico se encuentra la mención más antigua de los Ferrocarriles en México". También Don Francisco de Arrillaga elaboró proyectos para encontrar un camino de hierro entre México y Veracruz³ e incluso se le otorgaron privilegios exclusivos para llevar a feliz término su proyecto. Desafortunadamente tal proyecto no llegó a ejecutarse.

Entre 1837 y 1850 se otorgaron cuatro concesiones y se promulgaron otros tantos decretos para conceder privilegios a las compañías que explotarían las líneas ferroviarias.⁴ Sin embargo, no sería sino hasta el 1o. de enero de 1873 cuando después de innumerables vicisitudes se inauguró el ferrocarril México-Veracruz.

1.2. La Inauguración del Ferrocarril México-Veracruz

La mayoría de los autores de la época subrayan la importancia que tuvo la inauguración del ferrocarril México-Veracruz (México-Veracruz). Los periódicos se ocuparon profusamente del suceso. Al efecto es reveladora esta cita de Manuel Gutiérrez Nájera: "Por disipar el sueño comencé a recorrer los vagones. El primero era el dedicado a los ministros. Es un vagón habitación con sala, alcoba, tocador y cuatro amplios camarotes. Hoy no se viaja, la locomotora nos arrastra con casa y todo. El viajero puede llevar sus libros, sus pantunflas, su mujer y su gato. Parece que no vamos camino de Guanajuato, sino que Guanajuato viene hacia nosotros. A la voz de Ramón Guzmán, el cerro de la Bufa se pone en movimiento y llega a las garitas de México. El mejor día, al abrir los ojos, sentimos que la sangre se hiela y es que estamos en Chihuahua. Las ciudades como algunas de San Francisco, tienen ruedas".⁵

1.3. Las Primeras Concesiones

Con el propósito de dotar al país de vías férreas se otorgaron concesiones, privilegios y contratos con la mayor prodigalidad y según lo refiere el propio Pablo Macedo⁶

2 Ortiz Hernán, Sergio, *Los ferrocarriles de México, una visión social y económica*, Tomo I, Ferrocarriles Nacionales de México, 1987, p. 73.

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

4 En septiembre de 1850 se inauguró el tramo Veracruz-El Molino, de 11.5 km, de longitud y el 10 de mayo de 1853 se estableció una administración General de Caminos y Peajes, bajo cuya competencia quedó el ferrocarril al igual que 12 caminos carreteros, véase Ortiz Hernán, Sergio, op. cit., p. 87.

5 Véase Manuel Gutiérrez Nájera, "De México a Guanajuato", *La Libertad*, noviembre de 1882, citado por León, Martha Elena, *Caminos de Hierro*, Ferrocarriles Nacionales de México, 1996.

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

"sin orden ni concierto". No había ninguna ley que regulara el estado que guardaban las concesiones y los contratos y por ello cada instrumento jurídico presentaba notables diferencias; a pesar de lo anterior, existían elementos comunes a todas las concesiones que se otorgaron en esos años y que pueden resumirse como sigue:

- Su vigencia era de 99 años (al fin de los cuales la vía pasaba a ser del dominio público);
- Los bienes inmuebles y el material rodante también serían transferidos a la Nación, previo pago fijado por peritos;
- El Gobierno tenía el derecho de establecer un límite máximo a las tarifas, de nombrar interventores para vigilar la construcción de la vía y uno o dos representantes en las Juntas Directivas de las empresas concesionarias, y
- Las empresas debían rendir anualmente informes detallados sobre su condición financiera, tráfico y productos.

A cambio de lo anterior, el Gobierno:

- Permitiría a los concesionarios establecer líneas telegráficas;
- Les otorgaría franquicias y exenciones de impuestos;
- Pagaría subsidios por cada kilómetro de vía construida (liquidables en certificados especiales), y
- Les otorgaría el uso de derecho de expropiación por causa de utilidad pública para el tendido de las vías, estaciones, almacenes y depósitos.⁷

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

a) Desde un principio se consideró a la actividad ferroviaria como un servicio público que podría ser objeto de concesión.

b) Los términos y condiciones de los títulos de concesión de los decretos y "privilegios", aún conservando ciertos rasgos comunes diferían en gran medida y por ello, entre otras causas no era posible conformar un sistema ferroviario.⁸

⁷ Macedo, Pablo, op. cit., p. 204.

⁸ Nos referimos a "otras causas" puesto que la ausencia de capitales para la construcción constituía probablemente el impedimento más importante para el desarrollo del sistema. De esta forma se fue gestando una deuda ferroviaria de gran magnitud. Así la creación de grandes empresas ferroviarias tuvo lugar una vez que el país se hubo pacificado y fue factible financiar los proyectos con capital norteamericano y británico. Véase Coatsworth, John H, *El impacto económico de los ferrocarriles en el porfiriato. Crecimiento contra desarrollo*, México, Era y Kintz Ficker, Sandra, *Empresa extranjera y mercado interno. El Ferrocarril Central Mexicano (1880-1907)*, El Colegio de México, México, 1995.

c) La facultad que tenían las empresas para llevar a cabo expropiaciones de terrenos para el tendido de las vías y la prestación del servicio condujo a que se cometieran grandes injusticias.⁹

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

1.4. La Promoción y el Crecimiento Ferroviarios

¿Los Ferrocarriles debían ser de vía ancha o angosta?, ¿era conveniente conectar a las vías mexicanas con las extranjeras, particularmente con las de los Estados Unidos?, ¿cómo sería el escantillón?¹⁰, ¿cómo se obtendría el financiamiento para realizar tan ambiciosos proyectos?

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

Los principios fundamentales de estas concesiones, fechadas respectivamente el 8 y el 13 de septiembre de 1880, ya fueron descritos con anterioridad.

Del Ferrocarril Central Mexicano se han hecho estudios, que revelan el hecho que ésta fue la mayor empresa privada del Porfiriato, desde la conclusión de su línea troncal en 1884 hasta su adquisición por el gobierno en 1908.¹¹

9 Véase Ortiz Hernán, Sergio, op. cit. p. 159.

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

11 El Ferrocarril Central explotaba 5200 km. de líneas, más de la cuarta parte del sistema ferroviario nacional, y transportaba casi cuatro millones de toneladas de carga, equivalentes a 30% del total conducido por ferrocarril en ese momento. Desde un punto de vista más general, el Ferrocarril Central fue también la mayor empresa de la época. En 1907 exhibía un capital

2. La Configuración del Sistema Ferroviario Mexicano

2.1. La Carencia de Especialización Ferroviaria

Para 1890 había en el territorio mexicano 9544 km de vías tendidas, sin embargo las políticas de Manuel González y Porfirio Díaz no habían cambiado en cuanto al orden y "concierto" a que se había referido Pablo Macedo. De esta forma, para establecer la fianza que debían otorgar los concesionarios o los plazos de construcción, no siempre se consideraba la importancia del proyecto, sino la capacidad económica del concesionario. Al otorgar concesiones no se evaluaba debidamente la seriedad del solicitante ni su capacidad financiera y administrativa, de suerte que podían obtenerlas todo tipo de individuos.¹²

2.2. La Primera Ley de la Materia

2.2.1. Bases Constitucionales

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

Una Ley específica, sería el instrumento idóneo para regular la conducta de los concesionarios y de los estados, y por ello con base en el artículo 72 de la Constitución de 1857,¹³ el Ejecutivo promulgó la Ley sobre Ferrocarriles.

2.2.2. La Ley sobre Ferrocarriles

Las primeras definiciones de la Ley parecen acertadas, de esta manera en el artículo 1o.,¹⁴ se indica que los ferrocarriles se dividen en tres clases: I. Vías generales de comunicación; II. Vías de interés local en el Distrito Federal y territorios; III. Vías de interés local en los Estados. Los ferrocarriles son desde luego, vías generales de comunicación que integran el sistema ferroviario; es decir, el ferrocarril no es como la mayoría piensa un tren.¹⁵ También es fundamental la división que contiene el artículo

de 410 millones de pesos, entre deuda y acciones, y percibía ingresos anuales por más de 35 millones de pesos, que representaba casi la tercera parte de los ingresos efectivos del gobierno mexicano. En ese año el ferrocarril empleaba cerca de 20 mil trabajadores y administradores en el servicio de sus líneas, 7 mil de los cuales se ocupaban tan sólo en el departamento de fuerza motriz. Véase Kintz Ficke, Sandra, La mayor empresa privada del Porfiriato. El Ferrocarril Central Mexicano, en *Historia de las grandes empresas en México 1850-1930*, Universidad Autónoma de Nuevo León y Fondo de Cultura Económica, México, 1997, pp. 39 a 63.

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

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

14 Artículo 1o. de la Ley sobre Ferrocarriles, publicada en Diario Oficial de la Federación los días 27 y 29 de abril de 1899.

15 Artículo 4o. de la Ley sobre Ferrocarriles.

6o. en líneas de importancia principal¹⁶ que son: I. La que ligue la ciudad de Chihuahua con un Puerto en la costa de Sonora o del Norte de Sinaloa; II. La que ligue la ciudad de México con un Puerto en el estado de Guerrero; III. La que ponga en conexión al Ferrocarril mexicano, en su sección de Orizaba a Veracruz, con el Ferrocarril Nacional de Tehuantepec; IV. La línea de Guadalajara a Tepic y Mazatlán; V. La de Guadalajara u otro punto del Ferrocarril Central a Colima y Manzanillo; VI. La que ligue al Ferrocarril Nacional de Tehuantepec con la Frontera de Guatemala; VII. La que ligue el mismo Ferrocarril de Tehuantepec con los Estados de Tabasco y Campeche; VIII. Toda otra línea que previos los estudios practicados por la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, sea en opinión de ésta, de interés general, y su construcción de urgente necesidad.

Las actuales vías generales de comunicación y líneas de importancia secundaria equivalen respectivamente a vías generales de comunicación (troncales) y vías cortas. Como lo manifiesta el propio legislador, la importancia de la vía no tiene que ver con su longitud o ubicación, sino con el criterio de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, en opinión de lo cual la construcción de la línea sea "de urgente necesidad".¹⁷

La construcción de los ferrocarriles dependientes de la Federación, se harían por compañías o por particulares, mediante concesión que haría el Ejecutivo de acuerdo a la propia Ley.

Hasta aquí nada hay que diferencie a la Ley actual de su antecedente que data de hace 100 años, tampoco es de extrañar que la Ley de 1899 reconociera los derechos adquiridos de los dueños de ferrocarriles construidos con o sin concesión siempre que éstos gozaran de una dispensa de contribuciones "u otro auxilio ministrado por la Federación".¹⁸

Los interesados en obtener una concesión (que debía otorgar el Ejecutivo Federal) tendrían que mencionar, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 9o. de la Ley de la materia, los puntos siguientes: I. Los lugares extremos de la vía y los lugares intermedios que ésta tocará; II. El término dentro del cual comenzaría el reconocimiento de la vía; III. El minimum anual de kilómetros que debería construirse; IV. El término dentro del cual debería estar concluida la línea; V. La tarifa de los precios máximos que debían exigirse por el transporte de pasajeros y mercancías, por servicio de express y equipaje, por servicio telegráfico y por circulación de trenes pertenecientes a otras empresas,¹⁹ etcétera.

16 Artículo 6o. de la Ley sobre Ferrocarriles.

17 Según terminología de la Ley a comentario.

18 Artículo 4o. de la Ley sobre Ferrocarriles.

19 Artículo 10o. de la Ley sobre Ferrocarriles.

Resulta ilustrativo observar a detalle el precepto referido pues nuestra primera impresión es que el interesado fijaba las condiciones, posteriormente la Ley matiza esta afirmación al disponer que la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas convendrá las condiciones del contrato, sin embargo también señala que las condiciones del contrato se establecerán de mutuo acuerdo; *mutatis mutandi* según el propio ordenamiento es claro que el particular podía imponer sus condiciones ante una autoridad no sólo desregulada sino ampliamente promotora de la inversión.

El artículo 14 de la ley de la materia, confirma la hipótesis expuesta al disponer que el contrato se publicará en el Diario Oficial "contándose todos los términos que fija "la Ley" y los que se fijen en la concesión...".

Nuevamente merece un comentario aparte, el énfasis que hace el legislador en la facultad de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, la cual "tendrá completa libertad para negociar la concesión con el solicitante... y aún para no aceptar a ninguno de los que le hubieren hecho proposiciones..." Actualmente, la aclaración citada parecería contraria a los deseos del legislador de proteger los intereses de la Secretaría; simple y llanamente subraya la actitud de apertura y flexibilidad de la Dependencia.²⁰

En otro orden de ideas y respecto a la participación de extranjeros, éstos tenían la posibilidad de acceder a las empresas (como es de sobra conocido que se hizo) sin admitir en ningún caso como socio a un "...gobierno o estado extranjero...".²¹

Por lo que hace a los plazos, las concesiones estarían en vigor por un plazo de 99 años, al término de los cuales, el ferrocarril con todos sus términos, estaciones, muelles de carga y descarga, almacenes, talleres y dependencias, pasarían al dominio de la Nación.²²

La exclusividad de los derechos para explotar la línea férrea, la presunción de considerar siempre mexicanas (aunque se hayan constituido en el extranjero), a aquellas compañías dedicadas a la construcción y explotación de un ferrocarril, la facultad de concesionario de rentar los terrenos incorporados al ferrocarril (lo cual no puede hacerse hoy día), las causas de revocación (las llamas de caducidad) de la concesión y hasta la emisión de obligaciones y la constitución de hipotecas, son materias que regula ampliamente la primera ley ferroviaria de nuestro país.

El capítulo V de la ley se ocupa de las exenciones y franquicias que se otorgarían a los concesionarios, así como el séptimo trata de la explotación de los ferrocarriles, tarifas y transporte de carga y pasajeros. Curiosa disposición el artículo 82 que exenta a

20 Artículos 17 y 18 de la Ley sobre Ferrocarriles.

21 Artículo 25 de la Ley sobre Ferrocarriles.

22 Artículo 28 de la Ley sobre Ferrocarriles.

directores, ingenieros, empleados y dependientes de las oficinas y estaciones del ferrocarril y telégrafo del servicio militar y cargos consejiles.

Finalmente, las facultades de inspección (técnica y legal) las responsabilidades, jurisdicción y prevenciones generales (se refiere a algunas obligaciones y derechos de los concesionarios) se hallan contempladas en los capítulos X al XIV de la Ley;

2.3. La Evolución del Sistema

No es tarea sencilla presentar al lector un panorama del desarrollo del sistema entre 1899 y 1995, son casi 100 años que para obviar espacio tendremos que condensar en algunas líneas; en esta virtud quedarán pendientes asuntos que pueden constituir por sí mismos el objeto de otro ensayo, como son, la gestación de los Ferrocarriles Nacionales de México (y que solamente nos limitaremos a mencionar), el surgimiento del Sindicalismo ferroviario, etc.

2.3.1. Las Guerras Comerciales

Como resultado de la entrada en vigor de la Ley sobre Ferrocarriles comenzó a ponerse orden en el recién configurado sistema, sin embargo, las compañías continuaban multiplicándose y en 1902 la red ferroviaria ya llegaba a 15,135 km,²³ que se conformaba principalmente por cuatro ferrocarriles: el Mexicano e Interoceánico (Veracruz), el Central y el Nacional (Norte), el Guaymas-Nogales, Internacional y Kansas City, México y Oriente (para unir el Pacífico Mexicano con la costa Este de los Estados Unidos) y finalmente los ferrocarriles de interés regional como el de Hidalgo o el Panamericano.

En este panorama no era de extrañarse que muy pronto surgieran las más feroces rivalidades comerciales. Las fuertes presiones de la rivalidad oligopólica²⁴ coincidieron con la disminución del tráfico, resultado de una cosecha pobre y una caída del precio de la plata; los acuerdos entre las compañías se multiplicaban, siendo la mayoría de las veces frágiles e infructuosos. El gobierno de Díaz, consciente de los efectos perversos de la competencia sin control, a través del artículo 114 de la Ley sobre Ferrocarriles autorizó a las compañías para celebrar contratos y dividirse el mercado, previa aprobación de los mismos por parte de la Secretaría de Comunicaciones.

2.3.2. Génesis de los Ferrocarriles Nacionales de México

La caída aún mayor del precio de la plata, los altos costos de las campañas para adquirir rutas y, en general, la competencia ruinosa convencieron al ministro de Ha-

23 Ortiz Hernán, Sergio, op. cit., p. 221.

24 Marichal, Carlos y Cerutti, Mario (coordinadores), *Historia de las Grandes Empresas en México, 1850-1930*. Surgimiento de los ferrocarriles Nacionales de México, Grunstein, Arturo, Universidad Autónoma de Nuevo León y Fondo de Cultura Económica, México, 1997, p. 70.

cienda, Limantour, de ejercer "la fuerza del poder público" para eliminar las guerras de precios, incrementar la eficiencia del sistema y de paso impedir los afanes expansionistas del capital norteamericano sobre las líneas férreas. De esta forma y en virtud de varias operaciones financieras, el 6 de julio de 1907,²⁵ el Ejecutivo expidió el decreto de Constitución de los Ferrocarriles Nacionales de México, transacción que no pudo materializarse sino hasta 1908. Los Ferrocarriles Nacionales de México, se integraron a través del control directo del Ferrocarril Central, el Nacional y otras troncales de menor importancia, así como el manejo indirecto de los ferrocarriles, Internacional e Interoceánico sumando más de 10,000 km de redes tendidas. El inventario de la red ferroviaria federal a fines de 1910 era de aproximadamente 19,280.3 km (sin contar la red estatal).

2.3.3. Los Ferrocarriles y la Revolución

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

Entre tantos avatares, en 1926, el Gobierno privatiza los Ferrocarriles Nacionales de México, por un corto tiempo, y a partir de 1929 se constituye el Comité Reorganizador de los Ferrocarriles Nacionales, presidido por el General Plutarco Elías Calles. De 1930 a 1932, el Comité referido despachó los trenes y reestructuró el sistema.

2.3.4. La Expropiación Ferrocarrilera

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

Después de haberse creado una empresa denominada Administración Nacional Obrera de los Ferrocarriles que no funcionó, tocó al Presidente Avila Camacho, crear la Administración de los Ferrocarriles Nacionales de México, que se convirtió eventualmente en el organismo público descentralizado Ferrocarriles Nacionales de

25 Marichal, Carlos y Cerutti, Mario, op. cit., p. 84.

México, al amparo de su Ley Orgánica, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1948.

3. El Sistema Ferroviario Actual

3.1. Características del Sistema antes de la Privatización

La expropiación de los Ferrocarriles Nacionales de México, trajo varias consecuencias, entre las positivas se encuentra el hecho de que el Gobierno impusiera un poco de orden en un sistema que ya para esa época era caótico. Entre los factores que contribuyeron a enrarecer el ambiente se encontraba el gran número de participantes en el mercado ferroviario; el Gobierno Federal, organismos descentralizados, numerosas líneas y rutas explotadas o construidas por múltiples entidades y un sindicato poderoso, todo ello en un marco legal francamente anacrónico y confuso.²⁶ Los ferrocarriles continuaban incorporándose a los Nacionales de México, como dijera Pablo Macedo casi 100 años antes, "sin orden ni concierto", la Ley de Vías Generales de Comunicación tenía su contrapartida en la Ley Orgánica de Ferrocarriles Nacionales de México y se aplicaban numerosos reglamentos, acuerdos y oficios de dudosa legalidad; no fue sino hasta 1983 cuando finalmente se consideró a los ferrocarriles como área estratégica según el artículo 28 constitucional.

Desde nuestro punto de vista, ya era tarde, la espiral del deterioro se había iniciado y según los expertos en la materia,²⁷ los Ferrocarriles Nacionales de México enfrentaban los siguientes problemas básicos:

- Altos costos de personal,
- Por el excesivo número de empleados, y
- Reglas de trabajo que no contribuían a la eficiencia de la empresa.
- Infraestructura obsoleta y excesiva: vías en rutas innecesarias, equipo anticuado y falta de inversión en mantenimiento.
- Servicio de pasajeros subsidiado, como servicio social, en rutas financieramente no justificadas.

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

27 Ruiz Olmedo, Sergio A., FERROMEX y la Modernización del Servicio Ferroviario, El Mercado de Valores, Nacional Financiera, junio 1998, p. 31.

- Falta de cultura de servicio, no orientada al cliente, ni atenta a las necesidades cambiantes del mercado.
- Cambios constantes en la gerencia con muy frecuente asignación de puestos con criterios políticos.

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

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

3.2. La Privatización

3.2.1. El Programa de Cambio Estructural de los Ferrocarriles Nacionales de México

Con el propósito de estimular el crecimiento económico, debido a la imposibilidad del Gobierno Federal para llevar a cabo inversiones importantes en infraestructura y una vez que se hubo ajustado el marco jurídico aplicable, el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, específicamente el Comité de Reestructuración del Sistema Ferroviario Mexicano, dio inicio a la privatización de la red ferroviaria. La empresa Ferrocarril del Noreste fue la primera empresa ferroviaria privatizada, tocando su turno posteriormente al Ferrocarril Pacífico-Norte, S.A. de C.V. y al Ferrocarril del Sureste.

¿En qué consistió la privatización?, ¿qué es una privatización desde el punto de vista jurídico?, son los conceptos sobre los que intentaremos ahondar en el presente apartado.

En el supuesto que nos ocupa, la privatización consistió principalmente en llevar a cabo los actos jurídicos necesarios para transmitir una empresa de participación estatal mayoritaria a manos de los particulares, pero antes era necesario, reestructurar a los Ferrocarriles Nacionales de México, fue así como la Secretaría de Comunicaciones y Transportes instruyó a ese Organismo para que desarrollara un programa de cambio estructural.

Entre otras cuestiones, el programa de cambio estructural incluyó:

- La constitución de cuatro empresas de participación estatal mayoritaria creadas de manera transitoria y con base en los acuerdos CID-AS-95-XXII-1 Y CID-AS-96-VIII-3 emitidos por la Comisión Intersecretarial

de Desincorporación; el criterio para constituir las empresas fue meramente geográfico, por ejemplo, Ferrocarril del Noreste, S.A. de C.V., Ferrocarril del Sureste, S.A. de C.V. o Ferrocarril Pacífico-Norte, S.A. de C.V. y,

- La creación del Ferrocarril Terminal del Valle de México, para operar la zona metropolitana de la ciudad de México.

3.2.2. Bases Constitucionales

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

"Art. 28 ...No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.

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

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

3.2.3. La Convocatoria

En virtud de que la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario definió el marco legal para otorgar las concesiones, se publicaron sendas convocatorias para la adquisición de los títulos representativos de las empresas de participación estatal mayoritaria, recién creadas, tomaremos como ejemplo la convocatoria publicada el 7 de marzo de 1997 (la convocatoria), para adquirir los títulos de la empresa de ferrocarril Pacífico-Norte, S.A. de C.V.

En esta tesitura la convocatoria (documento básico para el concesionario) establece que el objeto de esa licitación serán las acciones representativas del 80% del capital social de la empresa ferroviaria (el "Primer Paquete"), y que el 20% restante podría ser conservado por el Gobierno para enajenarlo en los 81 meses siguientes a la venta del primer paquete, mediante oferta pública en la Bolsa Mexicana de Valores. El Ferrocarril sería constituido como Empresa por el Gobierno Federal con anterioridad a la fecha de presentación de ofertas. El patrimonio del Ferrocarril estaría integrado, entre otros por: a) un título de concesión por 50 años, renovable hasta por 50 años adicionales, para operar y explotar la vía troncal correspondiente, con el fin de prestar el servicio público de transporte ferroviario y los servicios auxiliares en la red ferroviaria de referencia, el cual incluiría derechos de paso obligatorios para tramos determinados; b) los bienes y demás equipos y refacciones necesarios para la operación de la empresa; c) 25% de las acciones representativas del capital social de la empresa concesionaria de la Terminal Ferroviaria del Valle de México; y d) como opcional, el título de concesión por 50 años para operar y explotar la vía corta Ojinaga-Topolobampo. Al momento de su constitución, la Empresa estaría libre de pasivos financieros, así como de contingencias laborales y ambientales, con excepción de aquellas obligaciones contractuales derivadas del curso normal de sus actividades.

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

3.2.4. Condiciones para la Compraventa de las Empresas Ferroviarias

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

Los ferrocarriles se licitan como negocio en marcha, lo cual implica en ocasiones contratiempos, por ejemplo en materia contable es complejo dividir los ingresos de los fletes originados por la empresa de participación estatal mayoritaria que se convierte en privada. ¿A quién corresponden los ingresos?, ¿cómo calcularlos? Desafortunadamente,

tunadamente no existe otra solución más que vender el negocio en marcha, pues por la naturaleza misma del servicio, éste no puede dejar de prestarse.

Los contratos de compraventa generalmente contienen las cláusulas relativas a:

- La compraventa de las acciones de la empresa de participación estatal, mayoritaria.
- Las condiciones de pago.
- La forma y lugar de pago.
- Las causas de incumplimiento de ambas partes.
- La obligación de celebrar una asamblea general ordinaria de accionistas para designar a un nuevo consejo de administración.
- El ajuste del precio (en caso de que surjan diferencias o contingencias).
- Los plazos y términos para la reclamación de pasivos contingentes.
- La entrega de la vía general de comunicación (además se firman actas de entrega-recepción).
- La auditoría de compra.
- Gastos, e
- Interpretación y jurisdicción.

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

3.2.5. El Título de Concesión

Éste contiene generalmente un capítulo de definiciones y objeto. Bajo el rubro de objeto se detallan la vía general de comunicación, los bienes del dominio público (que se mencionan en varios anexos) y los límites de los derechos de la concesión. También se especifica que debe haber equidad en la prestación de los servicios, los estándares de eficiencia y seguridad, las obras que conforme al plan de negocios deberá

ejecutar el concesionario, el tratamiento que tiene que darse a los bienes con valor histórico, el cumplimiento de obligaciones en materia ambiental, la contratación con terceros, designación de responsable técnico de la vía y tarifas (las cuales pueden fijarse libremente).

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

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

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

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

3.3. Los Participantes

La privatización del sistema ferroviario ha abierto el mismo a una amplia gama de participantes cuya intervención anteriormente era difícil imaginar. En esta tesitura interactúan el Gobierno Federal como Autoridad, a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y particularmente de la Dirección General de Tarifas, Ferroviario y Multimodal, dos grandes empresas concesionarias de vías generales de comunicación troncales, Ferrocarril Mexicano, S.A. de C.V. y T.F.M., S.A. de C.V., una empresa concesionaria de la ruta corta Coahuila-Durango y recientemente se han vendido las acciones de la empresa de participación estatal mayoritaria, Ferrocarril del Sureste, S.A. de C.V. (la cual aún no comienza a operar a noviembre de 1998), los Ferrocarriles Nacionales de México (que todavía administran una parte de la red), y la Terminal Ferroviaria del Valle de México.

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

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

Nuevamente cabe aclarar que el estudio de cada uno de los participantes en el sistema ferroviario, podría holgadamente ser objeto de otro trabajo.

3.4. El Marco Jurídico

3.4.1. La Ley Reglamentaria del Sistema Ferroviario (La Ley)

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

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

Nos parece meritorio que la Ley incorpore un apartado de definiciones, que si bien siempre han existido, es ésta la primera vez que se incluyen en un texto legal de manera explícita. Así, a guisa de ejemplo, por servicio público de transporte ferroviario de carga, debe entenderse el que se presta en vías férreas destinado al porte, de bienes, incluyendo el servicio de arrastre de vehículos de terceros.²⁸

La Ley señala expresamente que las vías generales de comunicación ferroviaria se mantendrán, en todo momento, dentro del dominio público de la Federación y que aquellas vías que se construyan al amparo de un título de concesión pasarán inmediatamente a formar parte del dominio público, con independencia de las condiciones y plazos de la concesión de que se trate²⁹ también se indica que dichas vías son de juris-

28 Artículo 2, Fr. V de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 1995. Otras definiciones esenciales son derecho de vía, terminal, sistema ferroviario, vías férreas etc. Vale la pena mencionar que algunas definiciones se complementan en el Reglamento del Servicio Ferroviario.

29 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 fue-

dicción federal, al igual que el servicio de transporte ferroviario que en ellas opera y sus servicios auxiliares.³⁰

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

Las concesiones para construir, operar y explotar vías férreas, que sean vías generales de comunicación, se otorgarán mediante licitación pública (excepto en el caso de las entidades y municipios, los cuales no tienen que sujetar al procedimiento de licitación las asignaciones que les otorgue la Secretaría).³¹

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

Las concesiones se otorgan por un plazo de 50 años (aunque en la mayoría de los casos son exclusivas sólo por 30 años);³² el artículo 12 de la Ley a comentario describe las características mínimas que deben contener los títulos de concesión.

Por otra parte y, de acuerdo a lo que señala la propia Ley, se sujeta al régimen de permiso ante la Secretaría de Comunicaciones y Transportes la prestación de los servicios auxiliares a la operación ferroviaria, así como la construcción de accesos, cruzamientos e instalaciones marginales en el derecho de vía; la instalación de anuncios y señales publicitarias en el derecho de vía y la construcción y operación de puentes sobre las vías. Se dispone que estas actividades se puedan llevar a cabo vía permiso y no concesión, en virtud de que no involucran bienes del dominio público o servicios que, por su naturaleza, pudieren considerarse como servicios públicos.³³

ra 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.

30 Artículo 4 de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario.

31 Artículo 9 de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario.

32 Artículo 11 de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario.

33 Artículo 44 de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario.

Por lo que toca a la participación de los extranjeros para construir, operar y explotar vías férreas, el artículo 17 de la Ley referida indica que las concesiones sólo se otorgarán a personas morales mexicanas, pudiendo participar la inversión extranjera hasta en un 49%. De manera integral y en la misma tesitura que el precepto citado, el artículo 8 de la Ley de Inversión Extranjera señala:³⁴

"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".

Las concesiones y permisos terminan por vencimiento del plazo, renuncia del titular, revocación, rescate, desaparición del objeto de la concesión o permiso y liquidación de la concesionaria o permissionaria.³⁵ En cuanto a la revocación ésta se produce por cualesquiera de las siguientes causas:³⁶

Es relevante detenerse en el estudio de la fracción VII del artículo 21, la cita al pie de página, pues efectivamente el concesionario no puede ceder, gravar o transferir las concesiones, los derechos ni los bienes afectos a las mismas. En el supuesto de los bienes, resulta aplicable, además, el artículo 25 de la Ley General de Bienes Nacionales.³⁷ En este orden de ideas, los concesionarios están impedidos para rentar los bienes afectos a la concesión, situación que es comprensible e incluso justificable en el propio contexto de la ley, pero que debería matizarse de alguna forma, pues si bien como se expresa en la exposición de motivos de la Ley "...los concesionarios sólo puedan usar el derecho de vía para prestar servicios ferroviarios y en el caso de que pretendan utilizarlo para otros fines, como sería el aprovechamiento de la vía para tender redes de telecomunicaciones, se requiere autorización específica de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Si bien "es cierto, que en la exposición de moti-

34 Artículo 8 de la Ley de Inversiones Extranjeras.

35 Artículo 20 de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario.

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

37 El artículo señalado establece en su parte conducente: Las concesiones sobre inmuebles de dominio público no podrán ser objeto, en todo o en parte, de subconcesión, arrendamiento, comodato, gravamen o cualquier acto o contrato por virtud del cual una persona distinta al concesionario goce de los derechos derivados de tales concesiones y en su caso de las instalaciones o construcciones autorizadas en el título respectivo.

vos se dice que el objetivo último de una concesión ferroviaria es la prestación eficiente de este servicio y no necesariamente el aprovechamiento de los bienes afectos al servicio para otros fines...",³⁸ también lo es que en múltiples ocasiones es necesario que los clientes y usuarios tengan la facilidad de almacenar temporalmente la mercancía cerca de las estaciones, y el concesionario la posibilidad de obtener una lícita remuneración por prestar dicho servicio. Según se dijo a quien esto escribe, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes analiza actualmente diversas opciones para crear un esquema jurídico acorde con la realidad, mientras tanto y salvo mínimas excepciones, el concesionario que contravenga la multicitada fracción podría ser sancionado con la revocación del título de concesión, hipótesis que sería difícil actualizar y más difícil aún probar.

En otro contexto, la declaración contenida en el artículo 24 de la Ley, materia de este estudio enfatiza el hecho de que los servicios ferroviarios son servicios públicos al indicar que los mismos se satisfacen las características clásicas del servicio público.³⁹

En contrapunto a la Ley de 1899, la Secretaría del ramo, debe promover la expropiación de los terrenos, construcciones y bancos de material necesarios para la construcción, conservación y mantenimiento de las vías férreas, siendo las anteriores actividades de utilidad pública.⁴⁰

En nuestra opinión el artículo 27 de la Ley de la materia, constituye un ejemplo patente de "sobre-regulación" al obligar al concesionario a pedir la aprobación de la Secretaría de Comunicaciones para realizar trabajos de construcción o reconstrucción. Asimismo, y en esta misma tónica, el artículo 30 es un obstáculo frente a otros mandamientos del legislador contenidos en el mismo cuerpo legislativo al supeditar "toda obra" al cumplimiento de la legislación, programas y zonificación, en materia de desarrollo urbano y protección ambiental.⁴¹ En principio el artículo se encuentra mal redactado pues las obras no son sujetos de las leyes sino quienes las ejecutan, pero aparte de la gramática, nos preguntamos con qué legislación debe cumplir el concesionario, no será la local pues ya anteriormente se había aclarado que la materia ferroviaria es federal, por ello y sin entrar en polémicas creemos que, por lo menos, el precepto es cuestionable.

El artículo 34 también obliga al usuario (no al concesionario) a solicitar a la Secretaría autorización para la instalación de líneas, ductos, postes, etc., ¿si el concesionario es el afectado no debería ser éste a quien correspondiera otorgar o negar la citada

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

39 Artículo 24 de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario.

40 Artículo 25 de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario.

41 Artículo 30 de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario.

autorización (por lo menos en cuanto a cuestiones técnicas), salvo casos de utilidad pública?⁴²

La Ley también regula la relación entre los concesionarios, con base fundamentalmente en los derechos de paso y los derechos de arrastre, por virtud de los cuales estos últimos pueden compartir una vía férrea determinada.⁴³

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

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

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

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

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

3.4.2. El Reglamento del Servicio Ferroviario

Consta de seis títulos⁴⁴ que principalmente complementan las disposiciones aplicables contenidas en la Ley de la materia y a las que ya hemos hecho referencia anteriormente. En este sentido, se detallan por ejemplo los requisitos que deben incorporar los permisos, qué obras comprenden las vías férreas, cómo se determina el

42 Artículo 34 de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario.

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

44 El Reglamento fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de septiembre de 1996.

derecho de vía, qué es un trabajo menor de construcción, y las definiciones de acceso, cruzamiento e instalación marginal, entre otros.

En este esquema sólo merece un comentario aparte, la creación del Registro Ferroviario Mexicano que si bien intenta parecerse al Registro Público de la Propiedad y de Comercio, presenta diferencias notables frente a este último, siendo la más importante que el Registro Ferroviario no es público. Adicionalmente, su futuro es incierto, puesto que únicamente tiene efectos declarativos pudiendo, a largo plazo, convertirse en una carga administrativa onerosa para el Gobierno Federal.

3.4.3. Las Normas Oficiales Mexicanas

A la fecha existen las siguientes, en materia ferroviaria:

1) **Norma Oficial Mexicana NOM-005-SCT2/1994.** Información de emergencia para el transporte terrestre de sustancias, materiales y residuos peligrosos. D.O.F. 24/07/95.

2) **Norma Oficial Mexicana NOM-018-SCT2/1994.** Disposiciones para la carga, acondicionamiento y descarga de materiales y residuos peligrosos en unidades de arrastre ferroviario. D.O.F. 25/08/95.

3) **Norma Oficial Mexicana NOM-EM-050-SCT2-1995.** De disposiciones para la señalización de cruces a nivel de caminos y calles con vías férreas. D.O.F. 27/11/95.

4) **Norma Oficial Mexicana NOM-047/1-SCT2-1995.** Para fijación de riel de acero sobre durmiente de concreto y madera. Parte 1. Anclas de acero para vías férreas. Especificaciones. D.O.F. 24/04/97.

5) **Norma Oficial Mexicana NOM-047/2-SCT-1995.** Para fijación de riel de acero sobre durmiente de concreto y madera. Parte 2. Clavos de acero para vías férreas. Especificaciones. D.O.F. 23/04/97.

6) **Norma Oficial Mexicana NOM-044/2-SCT2-1995.** Instrucciones para la ejecución de inspecciones y reparaciones programables de conservación del equipo tractivo ferroviario. Parte 2. Inspección trimestral o de 48,000 kilómetros de recorrido. D.O.F. 12/05/97.

7) **Norma Oficial Mexicana NOM-020-SCT2/1995.12/05/97.** Requerimientos generales para el diseño y construcción de autotanques destinados al transporte de materiales y residuos peligrosos, especificaciones. SCT.306,SCT-307-SCT312. D.O.F. 17/11/97.

8) **Norma Oficial Mexicana NOM-051-SCT2/95.** Especificaciones especiales y adicionales para los envases, embalajes de las sustancias peligrosas de la división 6.2 agentes infecciones. D.O.F. 21/11/97.

9) **Norma Oficial Mexicana NOM-045-SCT2-1996.** Características generales de las unidades de arrastre ferroviario asignadas al transporte de materiales y residuos peligrosos. D.O.F. 05/09/96.

10) **Norma Oficial Mexicana NOM-044/1-SCT2-1997.** Instrucciones para la ejecución de inspecciones y reparaciones programables de conservación del equipo tractivo ferroviario. Parte I. Inspección diaria o de viaje.

11) **Norma Oficial Mexicana NOM-011-SCT2/1994.** Condiciones para el transporte de las sustancias, materiales y residuos peligrosos en cantidades limitadas, publicada el 25 septiembre de 1995. D.O.F. 12/08/95.

4. Retos y Perspectivas del Sistema Ferroviario Mexicano

En nuestra opinión toda reforma requiere de un período de ajuste, no podría ser la excepción una materia tan importante como la que nos ocupa. A pesar de lo anterior, tenemos algunos puntos de vista preliminares que es posible compartir.

Como ya lo indicamos, la legislación ferroviaria actual tendrá que sufrir modificaciones y adiciones para adaptarse a la nueva realidad del sistema ferroviario. Desde luego no queda todo en manos del legislador o las autoridades, los concesionarios también deberán de colaborar para, en un marco de concertación, complementar el marco legal.

Por otro lado, el servicio ferroviario mexicano y su marco legal está orientado al área de carga y no de pasajeros. Creemos que pasarán muchos años antes que esta situación cambie, por lo cual la normatividad para regular a los concesionarios, en cuanto a carga se desarrollará con mayor fluidez que la regulación dirigida a pasajeros.

El caos en que se vio inmerso el sistema ferroviario ha dejado una secuela, como es, por mencionar sólo un caso, los asentamientos humanos, problema ocasionado además por las circunstancias de nuestro país y que no será de expedita resolución.

Finalmente, el Gobierno tendrá que hacer valer la legislación en materia de auto-transporte, para que se respeten los límites de carga en camiones y de esta manera, al cumplir todos la Ley incentivar al sector ferroviario.

Los concesionarios también tienen tareas pendientes, como son la celebración de los contratos para compartir las vías y evitar guerras comerciales. Dicho sea de paso los contratos de intercambio, de derechos de paso y de terminal representan por sí mismos un nuevo panorama para el jurista.