

## COMENTARIO AL MARCO REGULATORIO DEL SERVICIO FERROVIARIO MEXICANO

Jaime de Jesús PAREDES CAMACHO\*

### I. INTRODUCCIÓN

A partir de 1996 con las concesiones del sector ferroviario, el Estado se convirtió en regulador del servicio, al dejar en manos de los concesionarios la operación ferroviaria de carga en México. Esto no implica ni privatizar la infraestructura pública -pues ésta es patrimonio de la nación-, ni eliminar su responsabilidad -que es implícita de la Función Ejecutiva -, de ofrecer a los usuarios la mayor utilidad posible del servicio. La regulación de la operación de los concesionarios está en la Ley y Reglamento del Servicio Ferroviario Mexicano, lo realizado requiere divulgarse pues es una obligación el rendir cuentas y un derecho de los ciudadanos recibirlas. El profesor emérito de la Universidad de Caracas, en Venezuela Allan R. Brewer-Carías, describe al respecto:

Existe un principio fundamental en el fundamento de la Administración Pública: el de la publicidad y transparencia. Este es el resultado de la relación entre el derecho ciudadano a tener acceso a la información administrativa y los órganos de la Administración Pública de informar y, en algunos casos publicar informaciones de interés general exige transparencia, particularmente en el campo de la gestión macroeconómica, respecto a la cual el Estado

---

\* Consultor ferroviario, Profesor de la Facultad de Ingeniería de la UNAM. Contacto: <[jaime@peopleandtrains.com](mailto:jaime@peopleandtrains.com)>.

debe publicar con toda regularidad los índices de comportamiento de la economía.<sup>2</sup>

Para el profesor Cortés Ontiveros hay derechos que emanan de ese principio del Estado: “dentro del amplio Universo de la libertad, donde hayamos la del pensamiento y expresión, de la que fluye el derecho a la información; en él confluyen varias libertades: la de opinión, la de expresión la de prensa y la de información”, así: “el derecho público -subjetivo del gobernado- a recibir e investigar información, pero en posesión del Estado, es el que se traduce en el derecho de la información pública, mismo que a su vez tiene su vertiente de transparencia”<sup>3</sup>, por lo que la transparencia es divulgación, no permite ideas falsas de acciones que el Estado realiza y tampoco de la operación de los concesionarios que cumplen el contrato de dar el servicio público en su nombre.

La transparencia es una forma de libertad de expresión por el que la realiza (Concesionario) y quien la regula (Estado), dando conocimiento y luz para el que lo recibe (usuario); si se divulga, se invita a percibir la realidad y con ello retroalimentar para generar un círculo virtuoso de mejora continua. Forma parte de la Función Pública, la transparencia como elemento de divulgación de la utilidad que el servicio público ofrece, como se dijo en este caso en manos de un operador privado, a través indicadores, que muestren los resultados de la política pública empleada. La dirección estratégica de la política pública en la regulación del Estado, devendrá en favor de la utilidad, a menos de que la falta de legislación no se lo permita; en ese caso hay una oportunidad de mejora en la política de transparencia y la legislación, en su búsqueda de

---

<sup>2</sup> BREWER-CARÍAS, Allan R., “La falta de transparencia de la administración pública propicia un régimen autoritario”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, Tomo LX VIII, número 271, mayo-agosto 2028, pp. 41-59.

<sup>3</sup> CORTÉS ONTIVEROS, Ricardo, “La transparencia en México: razón origen y consecuencias”, *Revista de la Facultad Derecho de México*, vol. 55, núm. 244, 2005, pp. 11-32.

cumplir con el derecho del usuario/ciudadano y la transparencia del Estado.

Ejemplos de la carente información en del sector ferroviario por falta de divulgación:

- En septiembre de 2020, el Senador Dr. Monreal, envió al Congreso una propuesta de modificación de Ley del Reglamento del Servicio Ferroviario<sup>4</sup>, la cual tiene algunas modificaciones por realizar, un ejemplo es que describe que el sistema es “privatizado”, lo cual es carente de verdad, porque es una concesión, de otra forma serían dueños de la infraestructura y esa es de la nación. Ésta y otras sugerencias se encuentran en el documento “Comentarios a la iniciativa que reforma y adiciona disposiciones de la Ley reglamentaria del servicio Ferroviario”<sup>5</sup>
- La concesión de Ferromex<sup>6</sup>, realizada el 27 de agosto de 1999. De acuerdo a la nota de Mauricio Flores: “habrían recuperado la inversión inicial entre 2004 y 2006, quedando más de 40 años de beneficio de la concesión además de contar lo la posibilidad de

---

<sup>4</sup> Iniciativa del D. Senador Monreal Ávila, senador de la República e Integrante del Grupo Parlamentario de Morena a la LXIV Legislatura de la Cámara de Senadores, del H. Congreso de la Unión, del 30 de septiembre de 2020. Consultada el 30 de abril del 2021. Disponible en: <[http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2020/09/asun\\_4080866\\_20200930\\_1601648190.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2020/09/asun_4080866_20200930_1601648190.pdf)>.

<sup>5</sup> PAREDES CAMACHO, Jaime de Jesús, “Comentarios a la iniciativa que reforma y adiciona disposiciones de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, vol. 71, núm. 280-2, 2021, pp. 801-816, Consultada el 14 de mayo de 2022. Disponible en: <<http://www.revistas.unam.mx/index.php/rfdm/article/view/79475/0>>.

<sup>6</sup> En la cual tiene participación accionaria del ferrocarril estadounidense Union Pacific, cuenta con las concesiones i) Ferrocarril Pacífico Norte, ii) Ojinaga – Topolobampo que se concesionaron el 22 de junio de 1997; iii) el Ferrocarril del Sureste -concesionado el 29 de junio de 1998- y iv) el Ferrocarril de Nacoziari

extenderla otros 50 años más”.<sup>7</sup> Esto es especulación, las inversiones de Ferromex han tenido que ser en locomotoras, tecnología, inteligencia de negocio, bases de datos, telecomunicaciones, vía, sistemas inteligentes, infraestructura y personal ente otros, así la falta de divulgación no permite conocer la realidad y promueve información sin certeza

- “Se rehabilitarán 328 Kilómetros de vía del corredor Transistmico”<sup>8</sup> así lo notificó el periódico El Financiero. El Ferrocarril Chiapas Mayab, fue concesionado el 26 de agosto de 1999 a Genesee & Wyoming; el Huracán Stan arrasó con gran parte de la infraestructura ferroviaria<sup>9</sup>, suscitó que éste regresara la concesión al Estado, siendo operada desde su devolución por el Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec (en manos de Ferrocarriles Nacionales de México en Liquidación), sin resolución de si el Estado debía o no multar al concesionario por esa devolución o si el Estado debía algo al concesionario por efectos no contemplados en la concesión, este es un caso de estudio para futuras generaciones, pues hay una evidente falta de legislación, transparencia y divulgación. Esta información requiere transparencia y números de operación
- El periódico “El Heraldo de México” publicó en enero de este año: “Las inversiones que han realizado los concesionarios hasta 2021, de acuerdo con el director general de la Asociación Mexicana de Ferrocarriles, han sido más de \$15,000 millones de dólares “relativas al costo de las concesiones y a los programas de inversión

---

<sup>7</sup> FLORES, Mauricio, “Ferromex, la otra venta”, *laevidencianews*, 24 de enero 2022. Disponible en: <<https://laevidencianews.com/ferromex-la-otra-venta/>>. (13 de mayo de 2022)

<sup>8</sup> CELIS, Darío, “Alistan ahora 787 kilómetros de vía”, *El financiero*, publicado el 12 de mayo de 2022. Disponible en: <<https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/dario-celis/2022/05/12/alistan-ahora-787-kilometros-de-ferrocarril/>> (13 de mayo de 2022).

<sup>9</sup> PETERS, María de Jesús, Huracán “Stan” complico ruta de centroamericanos, *El Universal*, 17 de agosto de 2007. Disponible en: <<https://archivo.eluniversal.com.mx/estados/65622.html>> (13 de mayo de 2022).

de las empresas para la rehabilitación de las vías, su mantenimiento, la adquisición de nuevas locomotoras, demás equipo rodante, señalización, telecomunicaciones y otros rubros principalmente en nuevas tecnologías, infraestructura de mantenimiento y nueva, telecomunicaciones, recursos humanos, herramental y equipos; que al final se deben traducir en utilidad para el usuario.”<sup>10</sup> Parece formidable, sólo que es un deber del Estado informar de forma transparente, es decir ante el Instituto Nacional de Transparencia, acceso a la información y protección de datos personales (INAI); no es cuestión de creer o no, hay una oficina del Estado encargada de ello. Ante el argumento de que sólo informan los “sujetos obligados” y los concesionarios ferroviarios no lo son, este documento habla de ello

- De acuerdo con el estudio del Instituto Mexicano del Transporte (IMT), realizado en 1995, por el doctor Rico, los clientes terrestres se agrupan en tres mercados para la carga terrestre; autotransporte 66%; Ferrocarril 5% y carga compartida 29%<sup>11</sup>. En 2019 la Agencia Reguladora del Transporte Ferroviario (ARTF) acordó con el IMT, actualizar dicho estudio, a la fecha sin resultados.

La divulgación fomenta el uso del ferrocarril sobre el auto-transporte, con ventajas como: genera 75% menos CO<sub>2</sub> que el auto transporte; mueve hasta 110 toneladas en un solo carro, es decir lo de 3 a 4 camiones; se mueve en una vía lejos de la población y no genera tráfico en su trayecto ni afecta a la carpeta asfáltica; más segura ante robos y accidentes que el autotransporte; para descargar

---

<sup>10</sup> MARTÍNEZ, Everardo, “Asciende a 15,000 mdd la inversión de ferroviarias en México: AMF”, en *El Herald*, 21 de junio de 2021. Disponible en: <<https://heraldodemexico.com.mx/economia/2021/5/21/asciende-15000-mdd-inversion-de-ferroviarias-en-mexico-amf-298464.html>> (15 de mayo de 2022).

<sup>11</sup> RICO, Alfonso, *et al.*, *Un análisis de reparto modal de carga entre carretera y ferrocarril*, Querétaro, Instituto Mexicano de Transporte, Sanfandila, Publicación Técnica núm. 76, 1995.

un barco de 30,000 toneladas, requiere de 300 carros ferroviarios (de 100 toneladas cada uno), mientras que para el camión (de 30 toneladas) se necesitan 1,000 camiones.

## II. CUATRO ELEMENTOS DE REFERENCIA

Sustentan que la divulgación emana de la transparencia.

### A) LEGISLACIÓN

Con referencia al artículo 23 de la Ley General de Transparencia y acceso a la información Pública, determina quienes son los sujetos obligados a transparentar, permitir el acceso a su información y proteger los datos personales que obren en su poder, en los siguientes términos:

Ley General de Transparencia y Acceso a la información Pública  
Artículo 23. Son sujetos obligados a transparentar y permitir el acceso a su información y proteger los datos personales que obren en su poder: cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en los ámbitos federal, de las Entidades Federativas y municipal.

En este sentido, la ARTF se encuentra en el catálogo de sujetos obligados de la Plataforma Nacional de Transparencia del instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), por ser un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT). El objeto de la Agencia referida, es regular, promover, vigilar y verificar la construcción, operación, explota-

ción, conservación y mantenimiento de la infraestructura ferroviaria, así como la prestación del servicio público de transporte ferroviario y de sus servicios auxiliares, por lo que para el ejercicio de sus atribuciones requiere, que las empresas concesionarias del sistema ferroviario nacional entreguen información de los costos y cobros por el servicio público que prestan, toda vez que el Título de Concesión les permite construir, operar y explotar vías férreas que siguen siendo “Patrimonio de la nación”, así como prestar el servicio de transporte ferroviario, en términos del artículo 7 de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, que en concordancia con el artículo 70 de la Ley General de Transparencia:

Artículo 70. En la Ley Federal y de las Entidades federativas se contemplará que los sujetos obligados pongan a disposición del público y mantengan actualizada, en los respectivos medios electrónicos, de acuerdo con sus facultades, atribuciones, funciones u objeto social, según corresponda, la información, por lo menos, de los temas, documentos y políticas que a continuación se señalan: ... XXVII, Las concesiones, contratos, convenios, permisos, licencias o autorizaciones otorgadas, especificando los titulares de aquellos, debiendo publicarse su objeto, nombre o razón social del titular, vigencia, tipo, términos, condiciones, monto y modificaciones, así como si el procedimiento involucra el aprovechamiento de bienes, servicios y/o recursos públicos;

En virtud de la función que desempeñan, prestación del Servicio Público de transporte ferroviario y de que aprovechan un bien público patrimonio de la nación como es la vía general de comunicación, tanto la información que se proporcionó para el otorgamiento de las concesiones, conservación y en su caso, renovación o ampliación; así como en general la que se genera por el cumplimiento es pública, cuidando en todo momento los secretos industriales, intelectuales y comerciales, en cuyo caso tendría que elaborarse una versión pública que no afecte a sus derechos corporativos ni afecte a los derechos de terceros.

De acuerdo con el doctor Jorge Fernández Ruiz, un Servicio Público impropio o virtual, es aquél sometido a una normatividad del derecho público, debe tener autorización, licencia o permiso.<sup>12</sup> A través de un procedimiento legal, se concreta el Acto Administrativo denominado “Concesión”, el Estado otorga la prestación de un Servicio Público, conjuntando los intereses del prestador, la colectividad o usuarios y los de la administración pública. Por lo tanto, al ser un acto reglamentado es indispensable que sea transparentado a favor del interés general. La Magistrada Luz María Anaya Domínguez, indica que el acto administrativo de la concesión representa, la forma típica de explotación de los bienes del dominio público y de prestación de servicios públicos, es una forma de gestión indirecta, en la que la Administración permanece como titular del servicio y encomienda la explotación a un particular, quedando ésta como supervisor de dicha prestación<sup>13</sup>. Acto administrativo es la manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública; esta decisión crea, reconoce, modifica, tramita, declara o extingue derechos y obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general.<sup>14</sup>

Con el título de concesión, el concesionario adquiere el derecho de uso de los bienes públicos para satisfacer el servicio público, los cuales le son transmitidos en el acto administrativo de la concesión, además de que delegan poderes sin que estos sean superiores a los de la Administración Pública, por lo que los activos deberán mantenerse en condiciones adecuadas sin que el conce-

---

<sup>12</sup> FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho Administrativo y Administración Pública*, 6ª ed., México, Porrúa, 2014, p. 63.

<sup>13</sup> ANAYA DOMÍNGUEZ, Luz María *et al.*, *La concesión Administrativa, algunos aspectos teóricos y análisis de un caso práctico*, México, Tribunal Federal de Justicia Administrativa, 2009, p. 13.

<sup>14</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, 7ª ed., México, Porrúa, 1986, p. 529.



sionario pueda definir su uso fuera de los fines de la concesión<sup>15</sup>. Conforme al orden jurídico constitucional entre la Administración Pública y el concesionario, el acto administrativo de la concesión conlleva que se establezcan y reconozcan facultades frente a los habitantes, así el concesionario reconoce los derechos que los individuos poseen frente al Estado; para los usuarios debe ser transparente con mejoras en la operación<sup>16</sup>. La información generada en el ejercicio de la concesión cumple varios cometidos de los elementos subjetivos de la concesión; para Martínez Morales, son “elementos subjetivos personales pues nombran los elementos de la concesión y los describe en el ámbito de actividades privadas para referirse a empresas<sup>17</sup>: i) evaluar el desempeño de los concesionarios; ii) la forma en la que aprovechan los bienes públicos; iii) la actuación de la autoridad. Recordemos que el único objetivo de la concesión administrativa por colaboración de un servicio público, es *la utilidad pública*, que, al ser una actividad prioritaria del Estado, ofrece a los usuarios un tercero en su nombre. Dicha utilidad forma parte del contrato firmado en el acto administrativo de la concesión, en una teoría mixta como lo describe el doctor Fernández Ruiz:

1) una de sus partes que lo forman es persona de derecho público con una función administrativa; 2) para realizarse se requiere de formalidades especiales, pudiendo ser una licitación, concesión, entre otros; 3) debe incluir cláusulas exorbitantes del

---

<sup>15</sup> PAREDES CAMACHO, Jaime de Jesús, “El servicio público ferroviario de carga en México. Una valoración interdisciplinaria desde el Derecho Administrativo a 20 años de ser *actividad prioritaria* del desarrollo de la Administración Pública Federal” *Tesis de doctorado*, México, UNAM, 2018, p. 197. Consultado en: <<http://132.248.9.195/ptd2018/diciembre/0783551/Index.html>>.

<sup>16</sup> IVANECA, Miriam, “Constitución y derecho Administrativo”, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, UNAM, t. LXXVII, núm. 267, enero-abril 2017.

<sup>17</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael, *Derecho Administrativo 2º. Curso*, 5ª ed., México, Oxford University Pres, 2015, p. 107.

derecho privado, no contrarias al derecho público; 4) el fin de celebrarlo es la capacidad de necesidad de carácter general, como lo es el servicio público, *interés público o utilidad pública*; 5) las controversias serán de competencia de órgano jurisdiccional facultado para conocer de asuntos de derecho administrativo.<sup>18</sup>

El doctor Jorge Enrique Calafell describe que es un acto Mixto ya que es: "...un contrato y un acto unilateral, para lo cual requiere de un reglamento: en donde están las normas del Estado atendiendo el fin de utilidad pública; así como las normas del contrato administrativo que son la garantía de equilibrio financiero para el concesionario".<sup>19</sup>

El Artículo 7, fracción XI de la Ley General de Bienes Nacionales (2016) incluye "(...) Los caminos, carreteras, puentes y vías férreas que constituyen vías generales de comunicación, con sus servicios auxiliares y demás partes integrantes establecidas en la ley federal de la materia"<sup>20</sup>. De ahí que el dominio público está dado con los bienes del servicio público. El Maestro Otero Salas comparte que "(...) *la utilidad pública* se origina en la necesidad de todos de allegarse de servicios públicos"<sup>21</sup>, es la única forma para garantizar su servicio y mantener el patrimonio. Así el patrimonio público inmerso dentro del sistema ferroviario debe controlarse y medirse con base en su función: satisfacer un servicio público. El doctor Paredes comenta que: "El patrimonio público ferroviario fue uno de los objetos principales de la concesión del servicio público, para aumentar la capacidad técnica y operativa,

---

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 81.

<sup>19</sup> CALAFELL, Jorge Enrique, *Teoría General de la Concesión*, México, 2009, p. 218. Disponible en: <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/26/pr/pr19.pdf>> (23 de diciembre de 2021)

<sup>20</sup> Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, *Ley General de Bienes Nacionales*, México, 2016. Disponible en: <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/267\\_010616.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/267_010616.pdf)> (7 de octubre de 2015).

<sup>21</sup> FERNÁNDEZ RUIZ, Guadalupe; OTERO SALAS, Filiberto, *op. cit.*, pp. 58- 60.

así como el mantenimiento a la infraestructura. El bien ha mejorado considerablemente con la innovación tecnológica y la depuración administrativa en la gestión..., (...) El patrimonio público y su inversión sólo pueden *medirse en términos de utilidad pública* para las cadenas de suministro usuarias”<sup>22</sup>

En términos de utilidad pública se define de acuerdo al citado doctor Fernández Ruiz, una de las formas de extinción de la concesión del servicio público: el rescate<sup>23</sup>, como lo describe Paredes en su trabajo de investigación doctoral: “se da por terminado el periodo de tiempo establecido en la concesión por razones de interés público, es decir por causas de que la necesidad ya no exista, sea menor o se tenga una forma de resolver mejor; es una decisión unilateral que debe avisar al concesionario con un documento previo; sin que el concesionario dé motivo para ello”<sup>24</sup>. Los doctores Acosta Romero y Enrique Calafell lo integran así: El profesor Miguel Acosta coparte que “(...) es un principio aplicable a las concesiones de explotación del Estado; es un acto administrativo, mediante la cual, la autoridad administrativa, recupera los bienes que había concedido previamente, por causas de utilidad pública. En su opinión el rescate es una forma de revocación administrativa.”<sup>25</sup> Y para Enrique Calafell: “...Es un acto administrativo mediante el cual la autoridad administrativa recupera los bienes que había concesionado, por causas de utilidad pública”<sup>26</sup>. La doctora Mabel Ivanega, dice que:

---

<sup>22</sup> PAREDES CAMACHO, Jaime de Jesús, “El servicio público ferroviario... *op. cit.*, pp. 158-159.

<sup>23</sup> FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho Administrativo... op. cit.*, pp. 260-265.

<sup>24</sup> PAREDES CAMACHO, Jaime de Jesús, “El servicio público ferroviario... *op. cit.*, p. 210.

<sup>25</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General de Derecho Administrativo*, 7ª ed., Porrúa, México, 1986, p. 596.

<sup>26</sup> CALAFELL, Jorge Enrique, *op. cit.*, p. 226.

La evolución del Estado de Derecho ha permitido identificar tres épocas vinculadas al reconocimiento de los derechos fundamentales del hombre: la primera etapa fortaleció los derechos civiles y políticos (o individuales); luego devienen los denominados sociales, y por último el grupo de los más nuevos, como el ambiente sano, de usuarios y consumidores, a la paz, a la comunicación.<sup>27</sup> En términos de la CIDH. “El Estado está en el deber jurídico de prevenir, razonablemente, las violaciones de los derechos humanos, de investigar seriamente con los medios a su alcance de las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción e fin de identificar a los responsables, de imponerles las sanciones pertinentes y de asegurar a la víctima una adecuada reparación”. Es, en definitiva, el corolario de la asignación de competencia de la que se deriva la responsabilidad de ejercerla dentro el marco legal, asegurando el mejor y más eficaz servicio para la sociedad. Se trata de exigir un sistema de responsabilidad protector de los diversos bienes jurídicos que se vinculan con la actividad pública, que sea respetado tanto por aquellos que deban aplicarlo como por los sujetos sometidos a él, que termine por convertirse también, en un modelo de gestión legal y eficiente.<sup>28</sup>

Por lo tanto, en términos de los dispositivos legales transcritos, los concesionarios podrían haber adquirido, al ser signatarios del acto administrativo de la concesión por colaboración, la obligación de transparentar la forma en la que aprovechan el bien público y el desempeño en la prestación del servicio público de transporte ferroviario objeto de la concesión. Se sugiere que los objetivos de la concesión administrativa por colaboración ferroviaria, se analicen en la transparencia de la utilidad generada por

---

<sup>27</sup> IVANECA, Miriam Mabel, “De las consecuencias de la responsabilidad Estatal. Dos supuestos: La responsabilidad de los funcionarios públicos y la limitación de recursos públicos”, en *La Responsabilidad Patrimonial de la administración Pública*, XII Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo, t. II, México, Express, 2014, p. 492.

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 490.

los fines sociales, económicos y políticos entre los elementos subjetivos de la concesión. Así, los concesionarios deberían ser sujetos obligados ya que el servicio que ofrecen les genera un ingreso basado en el activo de la nación, es decir la infraestructura ferroviaria. Al serlo, se abre a la divulgación que transparenta la labor realizada y requiere de la retroalimentación de los usuarios para generar el círculo virtuoso de comunicación para su crecimiento.

## B) EL CRITERIO DEL ESTADO DERIVADO DE LA FINALIDAD

En la Función Pública, el doctor Jorge Fernández Ruiz describe: “D. Funciones emergentes”, a la “d. Función fiscalizadora o de control” y cita a José Trinidad Lanza Cárdenas:

se pudiera afirmar (...) que en el campo de la función pública debe entenderse por control el acto contable o técnico que realiza un poder, un órgano o un funcionario que tiene atribuida por la ley la función de examinar la adecuación a la ilegalidad de un acto o una serie de actos y la obligación de pronunciarse sobre ellos”<sup>29</sup>. Obviamente toda organización política o social necesita de órganos de control y vigilancia que hagan posible descubrir las desviaciones de su actuación respecto de las disposiciones establecidas en las normas abstractas e impersonales fijadas para su desempeño y, en consecuencia, corregir tales desviaciones, a efecto de alcanzar los fines, objetivos y metas establecidos.<sup>30</sup>

El doctor Gabino Fraga comparte lo siguiente: “...Ulpiano expresó en el célebre pasaje ‘Publicum just est quod ad statum rei romanae spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem...’. Así el derecho público se distingue del privado porque mientras

---

<sup>29</sup> LANZ CÁRDENAS, José Trinidad, *La contraloría y el control interno de México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987, p. 468.

<sup>30</sup> FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho Administrativo... Op. cit.*, p.54, 58-59.

el primero tiene la finalidad de satisfacer un interés colectivo, el segundo sólo se refiere al interés de los particulares. La inexactitud de esta distinción es manifiesta en si se tiene en cuenta que el derecho en todos los aspectos que se le considere constituye un fenómeno social cuya finalidad es siempre conciliar la actividad de los componentes de la sociedad para hacer posible la vida en común, es decir, para satisfacer un interés colectivo.<sup>31</sup>

En opinión de los profesores Delgadillo Gutiérrez y Lucero Espinosa: "...son contratos administrativos aquellos que tienen como finalidad la satisfacción y el logro del interés público." "El interés público, como finalidad de los contratos administrativos, debe tomarse en un sentido amplio, entendiéndolo como tal la suma de una mayoría de intereses individuales coincidentes, personales, directos actuales o eventuales, y, asimismo, el resultado de un interés emergente de la existencia de la vida en comunidad, en la cual la mayoría de los individuos, reconocen también un interés propio y directo"<sup>32,33</sup>. La Función Pública requiere control para cumplir su función de regulador de la concesión, la transparencia de los avances de la política pública, conciliando el ideal con la realidad, así el Estado crea las correcciones necesarias y divulgar en interés general derecho de los usuarios.

### C) DERECHO DE COMPETENCIA

La doctora Canedo Arrillaga, en sus conclusiones a la investigación del tema comparte:

---

<sup>31</sup> FRAGA MOURET, Gabino, *Derecho Administrativo*, 48ª ed., ed. Jorge Fernández Ruiz, Porrúa - UNAM, 2012, p. 74.

<sup>32</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis; LUCERO ESPINOSA, Manuel, *Compendio de Derecho Administrativo*, 9ª ed., Manuel Porrúa - UNAM, 2014, pp. 317- 318.

<sup>33</sup> ESCOLA, Héctor Jorge, *Compendio de derecho administrativo*, vol. II, Ediciones De Palma, 1984, p. 643.

El papel que las administraciones públicas juegan en los mercados, sea desde la perspectiva reguladora, de facilitador de ayudas, de operador económico, o de facilitador de la contracción entre empresas, es realmente relevante y puede generar incidencias muy relevantes en los mercados. Un ejercicio adecuado de sus funciones tiene como consecuencia valores muy positivos para los consumidores y el bien común, pero un ejercicio inadecuado puede resultar nefasto para el interés general.<sup>34</sup>

Por ello, las agencias en el mundo deben antes que nada ser independientes, como lo señala el profesor Machado: De acuerdo con el profesor Muñoz Machado:

...las Agencias reguladoras –creadas en Estados Unidos a finales del siglo XIX–, fueron creadas con dos preocupaciones básicas: la primera crear organismos suficientemente separados del debate político y de la influencia de los cambios electorales. La segunda, obtener de los mercados suficiente información como para poderlos organizar de un modo consecuente de los intereses generales y el respeto de los consumidores.<sup>35</sup>

La ARTF evalúa las acciones de mercado y efectos de las políticas públicas en la regulación del mercado, requiere de la transparencia de información, en este caso de los concesionarios. La fórmula dispuesta el pasado 11 de febrero<sup>36</sup>, podría tener consecuencias en los mercados como sigue: i) si el costo del servicio

---

<sup>34</sup> CANEDO ARRILLAGA, María Pilar, “La administración frente a la aplicación descentralizada del derecho de la competencia”, en *La Autonomía local en tiempos de crisis. Reformas, fiscalidad y contratación pública*, Navarra, Thompson Reuters Aranzadi, 2015, p. 355.

<sup>35</sup> MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General, Tomo I*, Madrid, Aranzadi, 2004, p.1177.

<sup>36</sup> Agencia Reguladora del Transporte Ferroviario, en “Regulación de tarifas máximas”. Disponible en: <<https://www.gob.mx/artf/articulos/regulacion-de-tarifas-maximas?idiom=es>> (20 de mayo de 2022).

baja, el usuario del servicio lo ahorrará (pero deberá transmitirlo directamente a su mercado, de otra forma se incrementará la utilidad del usuario y no llegará a sus clientes en esa cadena de valor; ii) la retroactividad; iii) los efectos hacia otros productos y mercados con las mismas condiciones, es decir, donde no haya competencia efectiva; iv) la exclusividad de los concesionarios en favor de los mercados competitivos.

#### D) REFERENCIA DEL VALOR DE LA CONCESIÓN

Una forma de obtener el valor de mercado de un bien o servicio, es conocer cuánto está dispuesto a pagar alguien (o el mercado) por éste. El pasado marzo de 2021, la empresa Canadian Pacific Railway (CPR) hizo una oferta para llegar a un acuerdo comercial con Kansas City Southern de México – tenedora de la concesión del Ferrocarril de Noreste Mexicano<sup>37</sup>, subsidiaria de Kansas City Southern Lines (KCSL). La oferta fue por 29 Billones de dólares<sup>38</sup> que incluyó la propuesta por KCSL (Kansas City Southern EUA, México y el ferrocarril de Panamá). Un mes después, abril de 2021, la empresa Canadian National, hizo una propuesta por 33.6 Billones de dólares<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> El Ferrocarril del Noreste, fue asignado a Transportación Ferroviaria Mexicana (formada en 51% por la empresa TMM y 49% por Kansas City Southern Lines), el 16 de diciembre de 1996. La cual cuenta con 7,000 Km de vía, algunas de las siguientes ciudades están dentro de su exclusividad de servicio: Laredo, Matamoros, Monterrey, Ramos Arizpe, SLP, Aguascalientes, Tampico, Celaya, Querétaro, Lázaro Cárdenas, Michoacán, Ciudad de México, Veracruz.

<sup>38</sup> Disponible en: <<https://www.excelsior.com.mx/nacional/canadian-pacific-acuerda-compra-de-kansas-city-southern/1439029>> (21 de marzo de 2021).

<sup>39</sup> Disponible en: <<https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-05-13/cn-rail-is-said-to-near-33-billion-deal-for-k-c-southern>>



La Cámara de competencia de transporte terrestre en Estados Unidos mejor conocida como Surface Transportation Board (STB), entró en un proceso para definir la viabilidad en términos de competencia, para lo cual abrió una solicitud de cartas y referencias a empresas usuarias, proveedores y mercado en general (ejemplo de colaboración entre los sectores participantes del servicio de carga ferroviario –donde no es servicio público sino privado–). En diciembre de 2021, el STB argumentó la factibilidad de que el CPR podría continuar con su propuesta pues aseguraba la competitividad en el sector, sin crear mercados cautivos. A partir del 29 de diciembre de 2021, se realizaron los acuerdos para continuar el acuerdo.

Para dar mayor realce a la importancia sin precedentes de este acuerdo, el siguiente análisis:

- El acuerdo comercial entre el ferrocarril canadiense CPR por las empresas Ferroviarias de KCSL fue por \$33.6 billones de dólares, es decir \$33,600'000,000 dólares. La concesión ferroviaria en México (KCSM), tiene 3,638 Km vía (42% del total); el ferrocarril del Canal de Panamá 76 kilómetros y en la parte de Estados Unidos 5,009 kilómetros. Así el valor estimado de la parte mexicana, es \$14 billones de dólares<sup>40</sup>
- En 1996 el Ferrocarril del Noreste, es decir ese 42% antes descrito, se concesionó por \$1'405,003,451 dólares que fue el monto ganador del Grupo Transportación Ferroviaria Mexicana (GTFM)<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> Lo cual da a \$3'851,594 dólares el kilómetro.

<sup>41</sup> Libro Blanco de la concesión G1, en carta del Subsecretario de Transportes y Presidente del Comité de reestructuración del Sistema Ferroviario Mexicano, Dr. Aarón Dychter Poltolarek, fechada el 28 de febrero de 1997, dirigida a la Comisión de Programación y Presupuesto, cuenta pública de la cámara de diputados del H. Congreso de la Unión. Donde se señala en su numeral III.2 Presentación y evaluación de proposiciones al Ferrocarril del Noreste (FNE), con fecha del 5 de diciembre de 1996, el valor propuesto por TFM fue \$11.071'900,000 MN (que al tipo de cambio de esa fecha era de 7.88 pesos por dólar, es decir \$1,405'063,451 dólares; su más cercana propuesta económica

Esto implicaría bajo esta simple estimación, un crecimiento en el valor de 10 veces más de lo pagado en 1996 en 25 años de concesión

El valor de la concesión pagado por los concesionarios e implicaciones frente a los acuerdos comerciales, derechos de paso y la competencia, juegan un papel fundamental. Para efecto del Servicio Público, se debe medir en términos de utilidad, por ello es importante la competitividad. La ARTF generó en 2021<sup>42</sup>, una encuesta de satisfacción a usuarios en la cual se muestra los resultados, aplaudible como el primer esfuerzo del Estado en preguntar a los usuarios.

En 2018 se generó un caso concreto para tráficó de algunos productos peligrosos que no se mueven más que en el ferrocarril, la ARTF consultó a la COFECE, para decir si existe o no, un mercado cautivo en 20 rutas específicas de dichos productos; la cuál determinó en años recientes que “no hay competencia efectiva”; eso generó que el 11 de febrero de 2022 la ARTF dictaminara<sup>43</sup> un fórmula para generar un cobro determinado en esos casos específicos. Esta es la importancia de la divulgación, a través de la transparencia, para efectos de retroalimentación positiva del sector.

---

fue de Grupo Ferromex por \$4,272'320,000 MN (que al tipo de cambio antes descrito implicó 542'172,588 dólares, es decir que la propuesta de TFM superó a la más cercana en 1.6 veces). GTFM se formó con 51% de acciones de TMM y 49% KCSR.

<sup>42</sup> Encuesta Nacional de Usuarios Ferroviarios, Agencia reguladora del Transporte Ferroviario. Disponible en: <[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/725706/Encuesta\\_a\\_Usuario\\_VF3.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/725706/Encuesta_a_Usuario_VF3.pdf)> (15 de mayo de 2022).

<sup>43</sup> Agencia Reguladora del Transporte Ferroviario, Tarifas máximas registradas. Disponible en: <<https://www.gob.mx/artf/documentos/tarifas-maximas-reguladas-2022?idiom=es>> (15 de mayo de 2022).

### III. CONCLUSIONES

El profesor Cortés Ontiveros opina que: “La palabra *transparencia*, indica claridad, limpieza, diafanidad, y estos sinónimos a su vez, se refieren a la buena opinión y fama que resulta del nombre y de los hechos de alguna persona, a la integridad con la que se procede en los negocios, a la rectitud de intención, al buen obrar, a la hombría del bien.”<sup>44</sup> “nuestro país no puede ni debe abstraerse de garantizar el *acceso a la información pública* y eliminar la ‘cultura del secreto, debe implantar la *transparencia* de la labor de la administración pública y la publicidad de los actos de gobierno como principios rectores de observancia obligatoria para todas las instituciones estatales.”<sup>45</sup> Su crítica da retroalimentación al sector, como herramienta para el Estado en cuanto su labor: Regular. La transparencia evita interpretaciones sin fundamento y fortalece los lazos entre los elementos subjetivos de la concesión: Estado, Usuario y Concesionario, relación simbiótica.

La transparencia es Función del Estado y derecho de los usuarios para conocer lo avanzado como resultado de la Política Pública de 1995; se sugiere agregar a los concesionarios como sujetos obligados, ya que sus ingresos se generan con base en la infraestructura pública. La divulgación es un deber de legislativo, en términos de lo dispuesto por el Artículo 45, fracción IX, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la información Pública Gubernamental, se debe formular con este sustento consulta al INAI, a efecto de determinar si las empresas concesionarias ferroviarias son susceptibles de ser sujetos obligados a transparentar y permitir el acceso a su información, así como proteger los datos personales que obren en su poder, conforme al artículo 23 del citado ordenamiento, de afirmarse, determine las líneas de acción a seguir para realizar las gestiones necesarias y su inclusión en la Plataforma Nacional de Transparencia.

---

<sup>44</sup> CORTÉS ONTIVEROS, Ricardo, *op. cit.* pp. 12-13.

<sup>45</sup> *Ibidem*, pp. 16-17.

El valor de la concesión en manos de empresas privadas expertas en transporte de carga ferroviario ha transformado definitivamente de forma positiva el Servicio de Carga Ferroviario en México, obtienen un ingreso al ofrecer en nombre del Estado ese servicio, así lo establece el contrato de concesión. Destaca la importancia del servicio ferroviario en las cadenas de suministro en Norteamérica, donde empresas automotrices, de transformación, hidrocarburos, entre otros, mueven sus productos hacia mercados nacionales e internacionales. Las ARTF y SCT están creando indicadores de crecimiento del sistema que deben centrarse en la utilidad que ofrece para generar una política pública ferroviaria para impulsar su desarrollo. La divulgación en la transparencia es una herramienta del Estado, habla de lo realizado y enfoca las estrategias sectoriales, ya lo dice el refrán: “cuentas claras, amistades largas”.