

## Comentarios legislativos al Artículo 10 de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario Mexicano

Jaime de Jesús PAREDES CAMACHO\*

*A mi país*

### I. INTRODUCCIÓN

México entre 1928 y 1988, empleó un modelo de gobierno económico que generaba, producía y gestionaba sus productos o servicios, a través de empresas subsidiadas por el gobierno, llamadas “paraestatales”, una de ellas era el Servicio Ferroviario de carga y pasajeros: Ferrocarriles Nacionales de México (FNM); así se dotaba de los principales satisfactores para el país. Había poca industria nacional. Para el doctor Pereznieto, en esa época, “el sistema jurídico mexicano fue un sistema territorialista absoluto lo que provocó un aislamiento jurídico de México con respecto del mundo”.

Entre la década de los 80’s y 90’s, el modelo de gobierno cambió, las paraestatales disminuyeron considerablemente y surgió la iniciativa privada empresarial, que suministró los productos a las demandas crecientes, en una competencia más eficiente para mover en cantidad y precio adecuado a los mercados meta, generando cadenas de suministro productivas sin subsidios del gobierno (que, en las reglas de mercado globales, si existiera ese subsidio, sería *dumping*).

En septiembre de 1990 con la autorización de la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiero, se creó el “Proce-

---

\* Perito en "Logística Ferroviaria", Consultor Ferroviario en la cadena de suministros donde se incluye el Ferrocarril de carga y Profesor de la UNAM. Contacto: <jaime@peopleandtrains.com>.

dimiento para la enajenación a título oneroso, en favor de los sectores social y privado de los títulos representativos del capital social que en el mismo tenga el gobierno Federal o alguna Entidad Paraestatal tratándose de empresas de participación Estatal Mayoritaria”. Para referencia y resumen de los principales elementos contenidos en los libros blancos de la concesión ferroviaria ver la tesis de investigación del doctor Paredes . La Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario se aprobó el 28 de abril de 1995, publicada el 12 de mayo del mismo año, así como su Reglamento, publicado el 27 de septiembre de 1996, antes de la concesión, junto con las directrices a la Inversión, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 1995.

En 1995 la presidencia modificó el artículo 28 constitucional para cambiar el Servicio Público Ferroviario de ser estratégico –actividad exclusiva del Estado –, a prioritario –su titular: el Estado–, quien la ofreció a través de empresas contratadas en un acto administrativo de concesión, esto permitió la inversión de empresas al Servicio Ferroviario Mexicano; quienes al ser ganadoras de un concurso público, fueron adjudicadas para operar en nombre del Estado, los tramos definidos previamente por el gobierno, por 50 años, prorrogable a 50 más, con un derecho de exclusividad en su ruta. Estas empresas son las concesionarias.

La infraestructura que Ferrocarriles Nacionales gestionaba hasta 1997, requería de mantenimiento e inversión, los concesionarios para obtener mayor utilidad a la inversión en la concesión ferroviaria, inyectaron recursos en maquinaria, equipo, personal, capacitación, sistemas, entre otros. Siendo benéfico para el usuario y patrimonio ferroviario; es decir, incrementando su utilidad.

La concesión por parte de la Administración Pública pretendió un esquema de fomento a la competencia entre los concesionarios, al incluir en un mismo paquete puertos, ciudades y fronteras “ancla”, con lo cual cada uno llegará a Puertos del Golfo, del Pacífico y ser parte de la cadena de suministro de las empresas en productos de importación o exportación.

El contrato de concesión, permitió al concesionario invertir en la infraestructura, Patrimonio del Estado (de todos los mexicanos), en contraparte cobrar una tarifa no arriba de las permitidas y registradas ante la Agencia Reguladora del Transporte Ferroviario (ARTF); éste, llamado mixto, descrito por Calafell, permite, entre otros, la reversión, es decir que al fin del periodo de concesión (tiempo pactado o antes si se caduca), la inversión realizada pasa a manos del Estado. Esta forma de ofrecer el Servicio Público no dirime su responsabilidad.

Otra forma administrativa de dar este Servicio Público, es la asignación, parte de un decreto presidencial y la otorga a una empresa pública, para que ésta la realice en su nombre. Objeto de este estudio.

Hoy los usuarios reciben el servicio ferroviario de compañías nacionales o extranjeras bajo concesión o asignación (empresas públicas), pagándolo ante la regulación del Estado, pues al ser un Servicio Público, cumple el Artículo 46 de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, lo ofrece: "(...) en las condiciones satisfactorias de calidad, competitividad, seguridad y permanencia." Valorando la utilidad a los usuarios desde la legislación, que no sea discriminatorio en volumen o frecuencia de uso, así como asegurar las tarifas de mercado. Si no es así, hay que revisar su Ley y el Reglamento, objeto de este estudio.

Técnicamente, el ferrocarril tiene las mismas características técnicas desde (Palenque) México hasta Canadá, hay una serie de organizaciones internacionales (AAR, AREMA, IRIS, FRA, CTA), que aportan prácticas en Norteamérica internacionales para las reparaciones, vía e intercambios entre los equipos tractivos (locomotoras) y de arrastre (carros de carga) en el servicio internacional. Por ejemplo, su importancia en Norteamérica, los trenes de carga pueden llegar a medir 3,000 metros, cuando en Europa el más largo es sólo de 400; es decir que es ejemplar en el mundo y la espina dorsal del sistema de transporte de carga, ahí radica una de las ventajas del *nearsoring*, que, implementa empresas en territorio mexicano, para producir y ensamblar produc-

tos que vía ferroviaria o en la combinación de tren + barco, se importen / exporten. Aquí 1991 por la paraestatal FNM vs 2019 ya concesionado el Servicio Ferroviario:

Figura 1. Elaboración propia

1991 (FNM) VS 2019 (Concesionado)							
Datos en millones de toneladas							
Carga por Ferrocarril	1991* <sup>1</sup>		2019* <sup>2</sup>		Crecimiento		
	Total	%	Total	%	Total	%	
Total	46		125		79	172%	
Domestico	28	22%	37	30%	9	32%	
Comercio exterior	18	14%	88	70%	70	389%	
A) Frontera (FFCC)	10		63		53	530%	
Impo	8	80%	47	75%	39	488%	
Expo	2	20%	16	25%	14	700%	
B) Puerto (Barco + FFCC)	8		25		17	213%	
Impo	6	75%	18	72%	12	200%	
Expo	2	25%	6	24%	4	200%	
A) VS B)	25%		152%		212%		

1991\*<sup>1</sup>: Manual Estadístico del sector Transporte , Instituto Mexicano del Transporte, 1993, pp- 21, 35, 53,55 y 83  
1992\*<sup>2</sup>: Iraís Garcías Morales, Puertos o fronteras, ¿Cuál fue el más relevante para el tre en 2019?", en Revista T21,  
Disponible en: <http://t21.com.mx/ferroviario/2020/09/03/puertos-o-fronteras-cual-fue-mas-relevante-tren-2019>

Los datos confirman el incremento del uso del servicio Ferroviario de carga en 28 años de cambio de política. Su crecimiento fue de 212%, la importación 488% y la exportación 700%. *Advertimos que los números positivos, podrían no dejarnos ver las oportunidades que aún mejorarían el sector en ese tiempo y su potencial actual.*

II. EL SERVICIO PÚBLICO

Para el doctor Paredes, “Es una actividad de carácter general, abstracta y amplia de la Administración Pública Federal, que busca cubrir la satisfacción a las necesidades de todos; su ejecución puede realizarse de forma directa a través de los órganos del Estado, o de forma indirecta por medio de particulares”

. El Estado lo valida (verificaciones técnicas) y valora (estadística), con inspecciones e indicadores de servicio, para asegurar la mejor forma posible; a esto llamaremos *la utilidad pública*, que se transmite al usuario a través del mejor uso de la infraestructura –resultado legislativo– y *puede medirse únicamente desde los usuarios*, no desde el gobierno, pues no puede ser juez y parte. La utilidad es el resultado de la legislación y su procuración, para el mejor Servicio Público a los usuarios.

Para Acosta Romero, “(...) es el órgano que otorga ese carácter a la actividad, para otros es el régimen jurídico a la cual se somete la actividad, para otros la actividad es la que le da el sello o la finalidad que persigue”. Los juristas Delgadillo Gutiérrez y Lucero Espinosa citan a Ramón Martín Mateo, “(...) ubica a la actividad administrativa que tiene por finalidad entregar a sus destinatarios bienes o facilitarles servicios, a la que denomina ‘Acción Administrativa de Prestación.’”

Así el Servicio Público Ferroviario es una actividad de Estado, legislada para desarrollo de la Nación y se mide para su continua efectividad.

La responsabilidad, es del Ejecutivo; el profesor Serra Rojas hace notar el Artículo 28 de la Constitución Italiana: “Los funcionarios y subordinados del Estado y los organismos públicos son directamente responsables, según las leyes penales, civiles y administrativas, de los actos realizados con violencia de derechos. En estos casos, la responsabilidad se extiende al Estado y a sus organismos públicos”. Ver:

Figura 2. Elaboración propia



### III. LA OBRA PÚBLICA Y SUS FORMAS DE GESTIÓN

Su gestión depende del objetivo de la Administración Pública y las necesidades históricas del momento.

Serra Rojas dice:“(…) Es una cosa hecha o producida por el Estado o a su nombre y se destina al uso público o a cualquier finalidad de beneficio general”<sup>1</sup>. Para Fernández Ruiz “(…) el concepto de obra pública se encuentra ligado al derecho administrativo”<sup>2</sup>. La obra pública se clasifica en criterios: “(…) a) Por fases de su realización; b) Por su finalidad; c) Por quien compete su ejecución o contratación; d) Por el ámbito al que pertenece la administración contratante; e) Por la índole de los trabajos a realizar; f) Por el carácter de las obras; g) Otros criterios (obras nuevas, demoliciones, ampliaciones, mantenimiento, etc.)”<sup>3</sup>.

El caso ferroviario mexicano, es por finalidad, –si lo ofrece el Estado– una asignación, otorgado por una empresa pública, o Servicio Público por un concesionario. En ambas, “existen tres re-

<sup>1</sup> SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, 26ª ed., México, Porrúa, 2013, pp. p. 662.

<sup>2</sup> FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho Administrativo. Contratos*, 3ª ed., México, Porrúa-UNAM, 2009, p. 217-234.

<sup>3</sup> *Ibidem*, pp. 220 al 224.

quisitos antes de ejecutar una obra pública: *planeación, ambiental y presupuestal*".<sup>4</sup>

Para Alfonso Nava Negrete, es aquél "(...) contrato administrativo cuyo objeto es la realización de una obra material por el Estado, a través de procedimientos públicos, con la finalidad de satisfacer intereses colectivos"<sup>5</sup>. Se crea contractualmente una relación legal para ejecutarla, emplea el bien público para dar el servicio, lo gestiona bajo un régimen especial exorbitante del derecho privado de la Administración Pública y no hay un pago por parte de ésta, por lo que no es "sujeto obligado", al no recibir ingreso del erario<sup>6</sup>, lo genera del Servicio Público que realiza.

#### A) LA OBRA PÚBLICA POR DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Comenta Manuel María Díez: "(...) La utilización del bien es entonces objeto de un reparto de atribuciones: el Servicio Público afectatario es dueño de la utilización de toda la medida en que ésta

---

<sup>4</sup> PAREDES CAMACHO, Jaime de Jesús, *"El Servicio Público ferroviario..., op. cit. p. 136.*

<sup>5</sup> NAVA NEGRETE, Alfonso, *Contrato de obra pública, Diccionario Jurídico Mexicano*, México, IIJ UNAM, 1983, t.II, p. 302.

<sup>6</sup> Los sujetos obligados, son empresas del Estado, que reciben ingreso del erario para realizar sus funciones y por ello, deben rendir cuentas de su administración económica. Aquí hay un debate, puesto que los concesionarios ferroviarios no reciben ingreso del erario, pero si lo generan a través del patrimonio público, es decir, que el contrato administrativo de colaboración por concesión entre el Estado y el concesionario, deben definir primordialmente si son o no sujetos obligados, hoy lo definen y bajo el principio de pro-persona (moral), para que les aplique una transparencia de sus resultados económicos, debe el Estado definirlo el Estado en el contrato

consista en regular y realizar la afectación misma. El propietario tiene derecho de control”<sup>7</sup>.

La obra pública es patrimonio público, Otero Salas: “(...) se refiere al conjunto de bienes, competencias, cargas y obligaciones, sobre los que una persona u organismo público, es titular, tendientes a la prestación de una función pública, servicio u obra pública u otra actividad económica pública y, a mantener el orden público a través de la satisfacción del interés público de cada uno de los administrados.”<sup>8</sup> Por ello la utilidad de la infraestructura, está en función del Servicio, que devienen de la legislación para su buen uso, siendo fundamental que la Administración Pública Federal cuente con una misma legislación para los concesionarios y asignatarios, que lo maximice bajo estándares internacionales.

Es necesario validar el patrimonio en función de los satisfactores del servicio, es decir a través de los usuarios (cadenas de suministro), así las quejas o sugerencias ayudarán para su utilidad.

El artículo 7, fracción XI de la Ley General de Bienes Nacionales de 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>9</sup>. Para Otero Salas: “(...) la utilidad pública tiene origen en la necesidad de todos de allegarse de servicios públicos”<sup>10</sup>, es la forma para garantizar su servicio y mantener vigente el patrimonio.

---

<sup>7</sup> DIEZ, Manuel María, *Manual de Derecho Administrativo*, Argentina, Plus Ultra, 1979, p. 351.

<sup>8</sup> FERNÁNDEZ RUIZ, María Guadalupe, OTERO SALAS, Filiberto, *Derecho Administrativo Segundo Curso, Patrimonio Público en México*, México, Editorial Veritatis Verbum, 2015, pp. 3 al 4

<sup>9</sup> Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, *Ley General de Bienes Nacionales*, México, 2016. Disponible en: <[http://www.diputados.gob.mx/Leyes-Biblio/pdf/267\\_010616.pdf](http://www.diputados.gob.mx/Leyes-Biblio/pdf/267_010616.pdf)> (7 de octubre de 2015).

<sup>10</sup> FERNÁNDEZ RUIZ, Guadalupe, OTERO SALAS, Filiberto, *op. cit.*, pp. 58-60.

En el caso mexicano, el servicio se ofrece en uso del patrimonio público ferroviario, para aumentar la capacidad técnica y operativa, requeridas por el usuario, así como el mantenimiento a la infraestructura. En Canadá, la infraestructura es privada y el gobierno paga renta por su uso. En España, el desarrollo y mantenimiento de la infraestructura es del Estado, los operadores del servicio privados, pagan por su uso al propietario. En EUA, la vía es privada y el gobierno paga renta para el transporte de pasajeros. Así cada país atiende su propia demanda.

## B) FORMAS DE GESTIÓN

Fernández Ruíz describe tres formas de gestión, “(...) la administración directa, el contrato de obra pública y la concesión de la obra pública”<sup>11</sup>. La primera, la realiza el gobierno con sus medios, conocimientos, trabajadores y financiamiento, es decir *asignación*; la segunda, es contrato de obra pública, bilateral, celebrado por la administración pública con un contratista para que por medio de un pago realice ciertos trabajos de utilidad pública; la tercera, es la *concesión*, donde se encarga a un particular, mediante contrato, la ejecución de la obra a costa –inversión– y riesgo de éste, confiriéndole su explotación en un plazo para que recupere la inversión realizada, por ejemplo tramos del concesionamiento del sistema ferroviario actual, el Estado lo regula mediante la Ley y el Reglamento propios del servicio.

## IV. LA CONCESIÓN

Etimológicamente para García Oviedo: “(...) significa acción y efecto de conceder, conceder es dar, otorgar, hacer merced y gracia de una cosa. Así se dice conceder una cosa, conceder un

---

<sup>11</sup> FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho Administrativo y Administración Pública*, 6ª. ed., México, Porrúa, 2014 p. 72.

derecho, conceder un privilegio. El concepto etimológico de la concesión es un concepto amplio, que no prejuzga en nada su naturaleza jurídica”<sup>12</sup>. Otorgado mediante licitación pública a un concesionario, ofrece el Servicio Público como colaborador de la Administración Pública, generando derechos y obligaciones.

Para el investigador Sabino Álvarez-Gedín “(...) es una forma jurídica para prestar el Servicio Público (...) mediante un acto de autoridad crea y establece los servicios públicos, se otorga sin imponerla a ninguna empresa, mediante subasta o concurso, en un periodo de concesión”.<sup>13</sup>

Para Celso António Bandeira “(...) Es la designación genérica de la fórmula por la cual se emiten actos ampliativos de la esfera jurídica de alguien”.<sup>14</sup> El doctor Antonio Jesús Alonso Timón dice:

(...) consiste en ceder la titularidad de los bienes pertenecientes a la Administración cedente a favor de una persona jurídica o física privada (concesionario) para la prestación de un Servicio Público mediante la celebración de un contrato, revertiendo los inmuebles sobre los que se asienta la gestión del servicio, con todos los elementos que haya introducido *ex novo* el concesionario, a la Administración cedente a la finalización del contrato y resarciéndose el concesionario de las inversiones que haya tenido que realizar para la prestación de dicho Servicio Público a través del cobro de tarifas a los usuarios de dicho servicio.<sup>15</sup>

<sup>12</sup> GARCÍA OVIEDO, Carlos, *La concesión del Servicio Público*, Sevilla, Universidad de Sevilla, 1924, p. 6.

<sup>13</sup> ÁLVAREZ-GEDÍN, Sabino, *Tratado General de Derecho Administrativo*, Tomo I, Barcelona España, 1958, pp. 502-504.

<sup>14</sup> BANDERIA DE MELLO, Celso António, *Curso de Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, UNAM, 2006, p. 378

<sup>15</sup> ALONSO TIMÓN, Antonio Jesús, *Derecho Administrativo I*, Madrid, Ed. Dykinson-ICADE-Universidad Pontificia Comillas, 2011, p. 235.

André De Lubadére dice: “(...) la concesión es un nuevo medio para llevar a cabo la descentralización por servicios”<sup>16</sup>. Y finalmente, describe la magistrada Anaya Domínguez:

Considerando que el acto administrativo de la concesión representa, la forma típica de explotación de los bienes de dominio público y de prestación de servicios públicos en el Estado neoliberal, así como que se trata de una forma de gestión indirecta, en la que la Administración permaneciendo como titular de determinado servicio, encomienda su explotación a un particular y aquella se queda como simple supervisor del Servicio Público, es evidente que nos estamos refiriendo particularmente a la privatización de los servicios públicos a intereses privados, por tanto a la mezcla de los sectores público y privado, que de hecho existe en la mayoría de las economías del mundo, pues ambos sectores se necesitan recíprocamente.<sup>17</sup>

#### A) TIPOS DE CONCESIÓN ADMINISTRATIVA

Una concesión opera bajo un régimen exorbitante del derecho privado<sup>18</sup>, en un equilibrio entre permiso estatal y las garantías hacia los usuarios. Como lo describe Mantilla Molina: “Requiere propiamente concesión el funcionamiento de una negociación minera, en cuanto a los minerales con bienes del dominio direc-

<sup>16</sup> DE LAUBADÉRE, André, *Manual de Derecho Administrativo*, Bogotá, Colombia, Temis Librería, 1984, p. 218.

<sup>17</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. Disponible en: <<http://www.tfjfa.gob.mx/investigaciones/historico/abstlaconcesionadministrativa.html>> (13 de noviembre de 2017).

<sup>18</sup> FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Servicios Públicos Municipales*, México, Instituto de Administración Pública- IIJ UNAM, 2015, p. 88

to de la Nación, de acuerdo con el artículo 27 Constitucional e igualmente, las empresas que explotan vías de comunicación, etc., en cuanto desempeñan un Servicio Público han menester una concesión estatal”.<sup>19</sup>

El doctor Garrido Falla clasifica las concesiones en dos:

1) Concesiones traslativas, que implican la subrogación del particular en las facultades de gestión o disfrute de que la Administración Pública es titular en relación con el Servicio Público o el dominio público; 2) Concesiones constitutivas, en base a los poderes que les vienen atribuidos por la Ley, la Administración constituye a favor de particulares nuevos derechos o facultades

Solo las concesiones traslativas responden con todo rigor a las exigencias del concepto.<sup>20</sup>

Para Fernández Ruiz, se clasifican en dos:

1) La concesión administrativa, que se refiere a su objeto y puede agruparse en tres: a) Servicio Público -pues satisfacen necesidades de carácter general- b) Obra pública: tratan de satisfacer una necesidad pública; y c) Bienes de dominio del Estado: buscan satisfacer la necesidad privada del concesionario.

2) La concesión mercantil, se refiere a una compra-venta especial; una compraventa con carga; venta con monopolio; venta con su propio ministro o licencia, licencia de marca.<sup>21</sup>

El concesionario invierte en el bien para dar el servicio de forma adecuada y obtener el mayor ingreso posible, regulado por contrato con el Estado. Los bienes deben emplearse para el mejor

<sup>19</sup> MANTILLA MOLINA, Roberto, *Derecho Mercantil*, 18ª ed., México, Porrúa, 2015, p. 101.

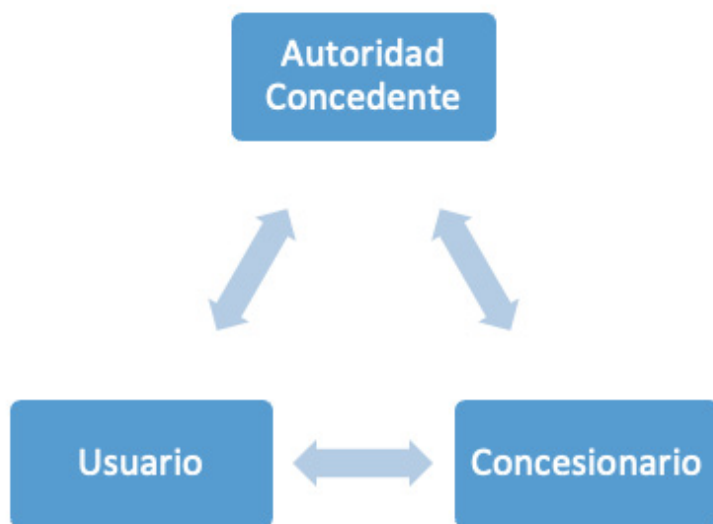
<sup>20</sup> SERRA ROJAS, Andrés, *op. cit.*, p. 395.

<sup>21</sup> FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho Administrativo. Contratos... op. cit.*, p. 395.

Servicio Público en atención del interés colectivo, esto es llegar a mayor número de usuarios. El profesor Diez comparte: “La precariedad puede mirarse desde tres puntos de vista: 1) (...) el uso del ocupante está condicionado al interés público, habrá que desaparecer si el interés general lo requiere (si hay privación el ocupante puede obtener una indemnización). 2) (...) desde el concedente. Se refiere el uso del Estado pero que no puede hacerlo de forma arbitraria, sino en interés público. 3) Desde el punto de vista de los terceros, que no existe para ellos, es un tema de usuarios”.<sup>22</sup>

El contrato administrativo por colaboración de un Servicio Público genera tres elementos subjetivos: el usuario, el contratante y la Administración Pública.

Figura No. 3 Elaboración propia



Se propuso un estudio de la dinámica de éstos en la utilidad del Servicio<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> DIEZ, Manuel María, *op. cit.*, p. 362.

<sup>23</sup> PAREDES CAMACHO, Jaime de Jesús, “El servicio público ferroviario de carga en México ante la globalización, su concesión y el derecho de com-

Para Martínez Morales: “los elementos subjetivos son personales pues nombran los elementos de la concesión y los describe en el ámbito de actividades privadas para referirse a empresas”<sup>24</sup>. La concesión es una *forma temporal* de ejecutar a través de un tercero –experto técnico–, el servicio en nombre del Estado, lo describe el profesor Fernández Ruíz: “(...)con los principios de generalidad, uniformidad, continuidad y permanencia”, que le permita realizar al usuario sus actividades de forma continua; el concesionario se encarga de invertir en la parte técnica necesaria para llevar a cabo el servicio conferido y que su remuneración económica le deje una utilidad misma que le permita recuperar la inversión y utilidad moderadas. Sometiéndose al control y vigilancia de la Administración Pública”<sup>25</sup>.

En resumen, desde 1997, el Servicio Ferroviario Mexicano, se opera bajo una concesión administrativa otorgada por el Estado, para ofrecer de mejor forma el Servicio Público y por ello es traslativa, ya que traslada al concesionario el disfrute de cobrar una tarifa con base en el dominio público. Le confiere al concesionario, facultades sólo para satisfacer la necesidad, las cuales regula con una Ley y Reglamento. A partir de 2002 bajo asignación a ADMICARGA<sup>26</sup> y en 2019, al Estado: Ejército y Marina mexicanos.

---

petencia” *Revista de la Facultad de Derecho de México*, vol. 70, núm. 278-2, pp. 719-740. 2020. Disponible en <<https://doi.org/10.22201/fder.24488933e.2020.278-2.77489>>.

<sup>24</sup> *Ibidem*, pp. 279-280.

<sup>25</sup> FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho Administrativo. Contratos... op. cit.*, pp. 407-408

<sup>26</sup> ADMICARGA, con 3 Asignaciones: Carga, Pasajeros y tramo Ensenada-Tecate, 1º abril 2000, 31 oct 2001 y 12 junio 2002. Disponible en: <[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=722327&fecha=29/08/2002#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=722327&fecha=29/08/2002#gsc.tab=0)> (9 de julio de 2024).

## B) LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA CONCESIÓN ADMINISTRATIVA

La Administración Pública persigue el bien común por lo que su función es promover las actividades que satisfagan de mejor forma las necesidades públicas. El Estado se encuentra en una doble posición, primero al otorgar una concesión –con ello entra al campo del derecho privado– con un contrato y en segundo lugar asignando a un concesionario; cabe aclarar que hay un tercero implicado fundamental: el usuario, que es quien reciben el Servicio Público.

## V. LA ASIGNACIÓN Y PROPUESTA DE MODIFICACIÓN AL ARTÍCULO 10 DE LA LEY REGLAMENTARIA DEL SERVICIO FERROVIARIO

Mientras que la concesión es el resultado de un concurso público de empresas interesadas en ofrecer un servicio en nombre del Estado, con un plan anual de inversión propia –bajo su riesgo–, en el tiempo en que dure el contrato y apegándose a unas bases descritas, la asignación es un decreto a una empresa pública, sin tiempo definido, a quien no se le pidieron requisitos (bases), ni plan de inversión anual o compromisos de cumplimiento de la legislación ferroviaria mexicana. El Artículo 14 del Reglamento del Servicio Ferroviario lo describe, pero éste no es superior a la Ley, por lo cual la utilidad a los usuarios e infraestructura, pudiera afectarlos, pues la Ley hoy (en su artículo 10), no exige a los asignatarios las mismas condiciones de servicio que el contrato a los concesionarios. El Estado a través de la ARTF y SICT, no tienen las herramientas legislativas de Ley para verificar y valorar la ejecución de los asignatarios.

Emplearemos el ejemplo del CIIT y Tren Maya. El 14 de junio de 2019, creado el Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec (CIIT), como un organismo público descentralizado. Se inclu-

yó en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, con el enfoque de competir con los mercados mundiales de movilización de mercancías, así lo describe la versión vespertina del Diario Oficial de la Federación (DOF) del 22 de mayo de 2023<sup>27</sup>. Unos meses antes, mediante decreto publicado el 14 de marzo de 2023 en el DOF, el CIIT quedó sectorizado a la Secretaría de Marina, le fue incorporado el Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec y la Compañía de Ferrocarriles Chiapas y Mayab (DOF del 23 de febrero de 2018)<sup>28</sup>, operado por “asignación”. Lo descrito en el DOF del 23 de junio de 2023, el gobierno le amplió, la operación del tramo de Coatzacoalcos, Veracruz a Medias Aguas, Oaxaca, que estaba en la concesión de Ferrosur<sup>29</sup>.

La asignación del Servicio Ferroviario requiere de algunas precisiones desde la utilidad pública, que es la esencia de este estudio, valorar como lo otorga el concesionario y plantear los esquemas semejantes para que la asignación cumpla también el compromiso de desarrollo social y económico de la infraestructura ferroviaria, en bien de la nación.

Algunas notas sobre la asignación del Tren Maya:

1) Lo expresa el DOF del 30 de mayo de 2023 del Asignado Tren maya (TM)<sup>30</sup>, en su antecedente XIII “Título de Asignación que se otorgará por el Gobierno Federal por conducto de esta Dependencia en favor de la entidad paraestatal TM tendrá una vigencia indefinida con fundamento en el artículo 10 párrafo segundo de la Ley(...)”

---

<sup>27</sup> Disponible en: <[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5689545&fecha=22/05/2023#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5689545&fecha=22/05/2023#gsc.tab=0)> (1º de julio de 2024).

<sup>28</sup> DOF 23 de febrero de 2018, consultado el. Disponible en: <[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5514222&fecha=23/02/2018#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5514222&fecha=23/02/2018#gsc.tab=0)> (1º de julio de 2024).

<sup>29</sup> Este tema al no ser el origen de este estudio, no se estudia ni opina, queda para posterior análisis.

<sup>30</sup> *Ibidem*.

Los concesionarios tienen un contrato por 50 años, prorrogables a 50 más, con exclusividad de 35. La asignación es indefinida.

2) En el Capítulo I “Definiciones y objeto” del documento DOF del 30 de mayo de 2023 del Asignado Tren maya (TM): “1.2.1. de la presente Asignación. Los demás términos que se utilizan en la presente Asignación tendrán el significado que establezcan la Ley y el Reglamento, salvo que en este instrumento se les dé una connotación diferente.”

No existe, como se demuestra enseguida, en la Ley.

## 2.2 Proyecto ejecutivo

El Asignatario realizará la construcción de la Vía Férrea incluido su centro de control de tráfico, así como las instalaciones para prestar los servicios auxiliares, *con apego al Proyecto Ejecutivo* previamente aprobado por la Secretaría y conforme a la Ley, el Reglamento y demás disposiciones legales aplicables, el cual deberá contener cuando menos la ubicación de los inmuebles en los que se construirán las obras señaladas, precisando el régimen jurídico de los mismos, la descripción y planos del proyecto, las condiciones logísticas de la obra, *el programa de obra e inversión, conforme a lo previsto en el artículo 37 del Reglamento*; así como las soluciones correspondientes a obras inducidas; a preservación y conservación de los bienes que tienen o tengan valor histórico, cultural o artístico, y que sean registrados como monumentos históricos ante el Instituto Nacional de Antropología e Historia, así como las derivadas de atención a Pueblos Indígenas.

Justo aquí hay una diferencia entre concesionarios y asignatarios ante la Ley, el concesionario presentó un proyecto de inversión a 50 años, que lo seleccionó como ganador ante sus competidores, mientras que el asignatario sólo debe presentar un proyecto de inversión aprobado por la Secretaría. Hay una diferencia ante la Ley en detrimento del Servicio Público.

### 3) 3.6. Plan de negocios

*El Asignatario deberá ajustarse, como mínimo, a los compromisos de inversión establecidos en el Plan de Negocios que, como Anexo [11] forma parte integrante de la presente Asignación, el cual deberá actualizarse cada tres años, remitiéndose la documentación respectiva a la Secretaría, en el entendido de que dicha actualización no deberá tener como efecto la reducción de la inversión o de los compromisos previstos en el Plan de Negocios original, salvo autorización por escrito de la Secretaría que derive de la justificación que presente el Asignatario. El Plan de Negocios tendrá carácter de confidencial en términos de las disposiciones normativas aplicables y permanecerá con tal carácter en el registro de la Secretaría.*

La diferencia, que pudiera ser discriminatoria entre asignatarios y concesionarios. Los concesionarios presentaron una propuesta valorable por la ARTF e SICT, durante el tiempo de la concesión, aquí el mismo estado propone algo diferente para el asignatario, eso no aplica para una Ley equitativa como lo es la mexicana.

### 4) 5.7. Verificación

De conformidad con el artículo 57 de la Ley, la Secretaría y la Agencia en el marco de sus atribuciones, verificarán el cumplimiento de la Ley, el Reglamento, la presente Asignación y demás disposiciones aplicables en los términos que legalmente procedan.

Mismo comentario al anterior.

Los artículos vigentes de la Ley del Servicio Ferroviario Mexicano (artículo 10) y su Reglamento (artículo 14)

El Artículo 10 de la Ley, no describe la obligatoriedad de los asignatarios para cumplir con los compromisos semejantes a los concesionarios en términos de utilidad, descritos anteriormente y

que implican observancia de la ARTF ni SICT. Lo describe el Reglamento, que no está por encima de su Ley.  
Ley del Servicio Ferroviario:

Artículo 10. La Secretaría podrá otorgar asignaciones a los estados, municipios y entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, sin sujetarse al procedimiento de licitación a que se refiere esta Ley.

El título de asignación a favor de entidades paraestatales tendrá una vigencia indefinida. Una vez otorgada dicha asignación no podrá cederse o transferirse bajo ningún título; solo podrá concluir cuando se acredite fehacientemente que no existe utilidad o interés públicos, interés general, interés social o razones de seguridad nacional que lo justifiquen<sup>31</sup>

Reglamento:

Artículo 14. Las asignaciones que se otorguen a las entidades federativas, municipios, demarcaciones territoriales de la Ciudad de México o entidades paraestatales de la Administración Pública Federal quedarán sujetas a las disposiciones que respecto de las concesiones establecen la Ley, este Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables.”<sup>32</sup>

El artículo 14 del Reglamento lo describe, pero su relacionado, el artículo 10 de la Ley, no lo incluye. Para reforzar esta propuesta de inclusión, agregamos lo descrito por el doctor Jorge Fernández Ruiz, divide el Servicio Público en dos: 1) El Servicio Público Propio y 2) El Impropio. Al primero, le corresponde a la Asignación y define como *Servicio Público Propio*: “(...) es una

<sup>31</sup> Consultado en: <<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LRSF.pdf>>.

<sup>32</sup> Consultado en: <[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/199717/Reglamento\\_del\\_Servicio\\_Ferroviario.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/199717/Reglamento_del_Servicio_Ferroviario.pdf)>.

actividad técnica destinada al público para satisfacer una necesidad de carácter general, bajo un régimen jurídico especial, exorbitante del derecho privado; cuando tal actividad la reconoce la ley como Servicio Público y *la desempeña directamente la administración pública (...) estaremos en frete a un Servicio Público propio o propiamente dicho*”.<sup>33</sup>

Las características esenciales, sin las cuales perdería su naturaleza, deben incluirse en la prestación del Servicio. Lo describe Marcel Waline<sup>34</sup>: “(...) los diversos caracteres esenciales del Servicio Público, garantizan la satisfacción colectiva, cuando la iniciativa privada no es suficiente para asegurarla”:

- Generalidad: Satisfacer la necesidad general
- Uniformidad: Igualdad a los usuarios
- Regularidad: El servicio debe ofrecerse de forma regulada conforme a la Ley y Reglamento
- Continuidad: Se refiere a mantenerse en la atención de la satisfacción a las necesidades públicas bajo la normativa que lo reguladora.
- Obligatoriedad: El Estado debe responder a la necesidad común.
- Permanencia: Mientras existe la necesidad a satisfacer se mantiene el Servicio Público
- Gratuidad: El Servicio Público atiende la necesidad de todos por lo que la continuidad depende de la función que emana y el fin que persigue<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho Administrativo y... op. cit.*, p. 63.

<sup>34</sup> *Ibidem*, p. 64.

<sup>35</sup> *Ibidem*, pp. 115-133.

La *regularidad*, implica que este Servicio Público Ferroviario, *al ser propio*, debe ofrecerse bajo la Ley, no únicamente en el Reglamento.

Los asignatarios deben cumplir con una Ley expresa, siempre y cuando exista, se propone:

Artículo 10. La Secretaría podrá otorgar asignaciones a los estados, municipios y entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, sin sujetarse al procedimiento de licitación a que se refiere esta Ley.

El título de asignación a favor de entidades paraestatales tendrá una vigencia indefinida. Una vez otorgada dicha asignación no podrá cederse o transferirse bajo ningún título; solo podrá concluir cuando se acredite fehacientemente que no existe utilidad o interés públicos, interés general, interés social o razones de seguridad nacional que lo justifiquen. *Los asignatarios deberán cumplir con la característica de Regularidad de un Servicio Público, es decir, quedarán sujetas a todas las disposiciones que respecto de las concesiones establecen la Ley, el Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables, además de ser valoradas cuantitativamente y verificadas por la ARTF y SICT según corresponde a las funciones de cada una.*

Basados en la importancia esencial que juegan los ferrocarriles en México, la *asignación* del servicio público, implica la responsabilidad para los asignatarios. no sólo de otorgarlo, sino *de ser ejemplo de rentabilidad, sustentabilidad y servicio al cliente* como respuesta colaborativa a las necesidades de las cadenas de suministro involucradas, es por ello que se sugiere, que la Ley incluya a los asignatarios, que además presenten propuestas de proyectos para maximizar las rutas o crear nuevas, enlazar puntos de conexión y acordar con los concesionarios nuevos derechos de paso, para eficiencias compartidas en tramos complementarios interlineales; así como la colaboración de los usuarios.

Para el Servicio Público Ferroviario:

1. La presencia de la ARTF e SICT, da confianza a los inversionistas,

mercados internacionales y usuarios de que, bajo el Estado de derecho, se ofrece el mejor Servicio Público Ferroviario, al cumplir con la vigilancia, mediante inspecciones de infraestructura y cumplimiento de los planes de inversión a los cuales, se comprometieron los concesionarios al ganar el concurso público, además de las valoraciones mediante indicadores estadísticos. Por lo tanto, se sugiere que los asignatarios también sean regulados por estos organismos de Estado, para ello es necesario que lo describa la Ley.

2. La igualdad ante la Ley del otorgamiento de un Servicio Público, ya sea por un concesionario o un asignatario, descrito en el Artículo 28 Constitucional, párrafo doce: “(...) la sujeción a regímenes de Servicio Público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante Ley.<sup>36</sup>”. Además, en las características del Servicio Público Propio, la Regularidad, define que debe ofrecerse bajo la Ley y Reglamento.
3. Al ser un Ser un Servicio Público y como se definió en el punto “4. Asignación” de este trabajo, es un Servicio que atiende la administración misma, esto quiere decir que es un *Servicio Público Propio* (Al impropio le corresponde la concesión).

Elementos por considerar para la Legislación Ferroviaria vigente:

a) Ley

- Artículo 7: Agregar los criterios que le aplicarán al asignatario, en términos de rentabilidad y viabilidad económica para los tramos de operación de carga, así como lo subsidios (en caso de ser necesarios) para el servicio de pasajeros

---

<sup>36</sup> Constitución Política Mexicana vigente, Artículo 28, op. cit. Párrafo doce. Consultado el 29 de junio de 2024. Disponible en: <<https://www.constitucion-politica.mx/titulo-1-garantias-individuales/capitulo-1-derechos-humanos/articulo-28-prohibidos-monopolios-exencion-impuestos>>.

- Artículo 10: Agregar las obligaciones a los asignatarios para presentar un plan de negocios, anual, con la inversión en la infraestructura y su evaluación, alineado con el Plan Nacional de Desarrollo
- Artículo 27: Definir los criterios de validación, verificación, plazos y términos procesales para cumplir con el artículo 10 antes descrito. Así como las penalizaciones aplicables

#### b) Reglamento

- Capítulo cuarto: Definir los requisitos técnicos y operativos, para medirle a las asignaciones, la eficiencia, seguridad, carga, inversión, mantenimiento, conservación y sustentabilidad
- Capítulo sexto: Definir los procedimientos documentales y procesales, en planes anuales de inversión en la infraestructura, patrimonio de la nación, para el desarrollo del tramo asignado
- Capítulo séptimo: Definir las sanciones aplicables en caso de incumplimiento

### VI. PROPUESTA DE VALORACIÓN ENTRE CONCESIONARIOS Y ASIGNATARIOS DEL SERVICIO FERROVIARIO

Se propone que la ARTF haga una simulación prospectiva que valore: 1) El efecto de la falta de utilidad del sistema de transporte, es decir, que no exista el Servicio Público Ferroviario y la carga quede en manos de los demás modos de transporte; 2) El efecto de no tener usuarios para carga; 3) El efecto de no tener a la Administración Pública; 4) El efecto de no contemplar empresas concesionarias nacionales, extranjeras o públicas. Los resultados darán visión de lo faltante a regular.

Modificada la Ley, se propone que las empresas del estado (ARTF e SICT), midan el valor agregado desde la utilidad a los

usuarios y con base en ello, recomienden legislación para ofrecer el mejor Servicio, así, basados en Manuel María Diez y la figura 2 de este trabajo, describimos la relación jurídica: “(...) No hay interés general sino en el supuesto de que cada individuo pueda encontrar e identificar en él su porción concreta de interés individual, interés que debe ser personal y directo”.<sup>37</sup> Se proponen cuatro ejes medibles periódicamente (al menos anual), para valorar la utilidad del Servicio Público<sup>38</sup>:

1. *El concepto de prestación.* Valorable entre dos sujetos: el ofertante del servicio y el cliente, es decir cuantificar ambos, *el usuario* quien recibe el servicio y *el otorgante (concesionario o asignatario)*, que lo dan, ya que, en ambos casos, va encaminado a ser un beneficio directo o indirecto, de forma individual o colectivo a la población
2. *Directa o indirecta.* Medir cuál de las dos ofrece mejores ventajas al satisfacer la necesidad, si es en forma directa (Asignación) o indirecta (Concesión) el interés público
3. *Satisfacción de una necesidad de interés general.* Cuantificar las necesidades no cubiertas o realizadas de forma parcial, es decir las insatisfechas. Atendiendo casos clave para resoluciones individuales que sean la punta del “iceberg” en su colectividad
4. *Titularidad del Servicio Público.* El titular es el Estado y es intransferible, pero se sugiere el Derecho de competencia, entre concesionarios y asignatarios. Lo describe el doctor Jorge Fernández en las obligaciones del concedente, su obligación es evitar la competencia ilícita<sup>39</sup>. La investigadora Canedo Arriaga propone que: “(...) Existen dos ejes (...) en la intervención del Estado en la economía: la afectación de un interés

<sup>37</sup> DIEZ, Manuel María, *Manual de Derecho...* op. cit., p.16

<sup>38</sup> *Ibidem*, p.18

<sup>39</sup> FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho Administrativo (Servicios...* op. cit., p. 255

público apreciado y el respeto a la libre competencia”<sup>40</sup>. Las prácticas de este Servicio, por naturaleza dan un benéfico económico; sólo hay que considerar para el usuario la utilidad máxima. Por lo tanto, el Estado a través de sus instituciones, debe fomentar la competencia con la legislación necesaria que promueva la calidad del Servicio Público de concesionarios y asignatarios.

El profesor Muñoz Machado comparte que:

(...) una competencia de vigilancia sobre el mercado, mal ejercida, puede producir efectos nocivos sobre la economía nacional. En Alemania esta dicotomía está aceptada desde siempre, mediante el reparto de competencias en materia de vigilancia del buen funcionamiento del mercado, entre el *Bundeskartellamt* (Autoridad alemana en defensa del consumidor)<sup>41</sup> y las autoridades *anticarte* de los *Länder* o *Landeskartellbehörden* (autoridad alemana de vigilancia)<sup>42,43</sup>

Así Alemania regula así el antimonopolio, se sugiere como referencia. Para De la Puerta: “(...) parece que lograr la mayor integración normativa posible es un presupuesto insoslayable para

---

<sup>40</sup> CANEDO ARRILLAGA, María, *Administración y Competencia*, Pamplona, Thompson Reuters Aranzadi-Autoridad Vasca de la competencia, 2013, p. 20.

<sup>41</sup> Ley de competencia en Alemania. Disponible en: <<https://es.pons.com/traducci%C3%B3n/alem%C3%A1n-espa%C3%B1ol/Bundeskartellamt>> (24 de marzo de 2018)

<sup>42</sup> Ley de competencia en Alemania. Consultado el. Disponible en: <<https://es.pons.com/traducci%C3%B3n?q=Landeskartellbeh%C3%B6rden&l=de&in=&lf=de>> (6 de abril de 2018)

<sup>43</sup> MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, Tomo I, Madrid, Aranzadi, 2004, p.1184

lograr que toda esa actividad de los poderes públicos ayude de veras a generar el máximo beneficio social”<sup>44</sup>.

#### A) LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA BAJO EL DERECHO DE COMPETENCIA

Para Monereo: “(...) la *Lex mercatoria* se afirma como la nueva *Grundnorm*<sup>45, 46</sup> del orden internacional, con la consiguiente inversión de la relación entre Estado y mercado, pues ya no es la política la que gobierna o controla la economía, si no ésta la que gobierna a aquélla.” Nos interesa lo descrito por el profesor Vázquez del Mercado: “(...) Con base en los estatutos de las corporaciones, la fuerza de la costumbre y la jurisprudencia de los tribunales de comercio de los mercaderes, se crea la *Lex mercatoria*, que se con-

---

<sup>44</sup> SILVA DE LA PUERTA, Marta, “Prólogo” en *Tratado de Derecho de la Competencia. Abogacía General del Estado*, Pamplona, Dirección del Servicio Jurídico de Estado-Thompson Reuters Aranzadi, 2013, pp. 29 y 31.

<sup>45</sup> MONEREO, José, *Soberanía y Derecho Internacional en Hans Kelsen: mito y realidad*, Granada, Comares, 2013, pp. 9-57.

<sup>46</sup> Todas las normas que componen el ordenamiento jurídico son producidas, el problema consiste en identificar quién las produce; al ser este un sistema de regresiones donde una norma es producida por otra superior, hay un fundamento único y primero jerárquicamente superior a todos, que es la norma fundamental o *Grundnorm*. La *Grundnorm* es la norma vértice del ordenamiento que antecede a todas las demás y que, por esa razón, proporciona el fundamento de validez y determina el contenido de todas las normas. La *Grundnorm* según Kelsen, constituye el límite superior del procedimiento lógico de regresión, evitando que éste se transforme en un *regressus* al infinito. Esto quiere decir, que su validez no puede derivar de otra superior, no tiene a ningún poder colocado por encima de sí. Ley de competencia en Alemania. Consultado el 14 de febrero de 2015. Disponible en: <<http://trejoluis606.blogspot.mx/2011/02/que-es-la-grundnorm-o-norma-fundamental.html>>.

vierte en Derecho obligatorio internacional (...) se incorpora al *Commun law*, por virtud de la *Carta Mercatoria* del año 1303”<sup>47</sup>.

Para los doctores Fernández Ruiz y Otero Salas: “(...) Orden Público, en la obra de ‘La república de Platón’, el bien común es un bien que trasciende a los bienes particulares pues la felicidad de la ciudad debe ser superior”<sup>48</sup>. El resultado de la concesión o asignación de este Servicio Público no es para que el prestador se enriquezca con el patrimonio del organismo público, vulnerando los derechos de los administrados: “(...) El enriquecimiento desmedido con clara y evidente afectación permanente a los derechos humanos, invalida la causa de utilidad pública, teniendo el ente u organismo público, el deber de emplear la figura pública necesaria a efecto de restablecer el orden público”<sup>49</sup>. Buscando un servicio eficiente, de calidad, como lo comenta el informe de la OCDE: “(...) recomienda el fortalecimiento de las instituciones reguladoras (...)”<sup>50</sup>, así “los ferrocarriles se deben enfocar sobre los mercados en los cuales tienen ventajas económicas comparativas”<sup>51</sup>; el éxito es el control y regulación legislativa de la Administración Pública.

*Es necesario modificar el Artículo 10, para que los oferentes (asignatarios y concesionarios) cumplan con la igualdad de la Ley para atender los mismos compromisos y dar la mejor utilidad del patrimonio de los Mexicanos.*

<sup>47</sup> VÁZQUEZ DEL MERCADO CORDERO, Óscar, *Contratos Mercantiles Internacionales*, 2ª ed., México, Porrúa, 2015, p. 26.

<sup>48</sup> FERNÁNDEZ RUÍZ, María Guadalupe y OTERO SALAS, Filiberto, *op. cit...* pp. 228-231.

<sup>49</sup> *Ibidem*, p. 60.

<sup>50</sup> OCDE, *Revisión del FIT-OCDE (Foro Internacional de Transporte–Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos) sobre el desarrollo del Ferrocarril de Transporte de carga en México*, Francia, International Transport Fórum, OCDE, 2011, p. 6.

<sup>51</sup> *Ibidem*, p. 9.

## VII. CONCLUSIONES

El desarrollo de México, en la década de los 80's y 90's, tuvo un cambio económico importante, al formular una política de colaboración con el mundo globalizado y eliminar barreras arancelarias, que permitieron que las cadenas de suministro internacionales se relacionaran en México, ofreciendo ventajas competitivas en mercados internacionales globales. Para Jean Dabin, el Estado "(...) desde el punto de vista económico, es el vigilante, regulador y casi el dispensador de la riqueza social"<sup>52</sup>.

El Estado persigue el bien común, obligado a organizar los Servicios Públicos y valorar cuantitativamente, los beneficios del Servicio Público Ferroviario en utilidad para los usuarios. Pero el papel propio del Estado no es realizar funciones económicas, como lo dice Dabin: "más bien debe hacer una plan que incluya una política económica para el interior y para el exterior."<sup>53</sup> Si lo es generar una política pública de grandes volúmenes y de ahí, una política pública ferroviaria con estrategias modales.

Se propone como único valor cuantificable a la *utilidad* de los Servicios Públicos, sin importar quien ofrece el Servicio Ferroviario (concesionario o asignatario). Siendo la Legislación, el vínculo que fortalece lazos entre el Estado y el bien común. Por ende, el Estado es el único responsable. En la concesión, el Estado regula el servicio, al ser impropio, requiere un reglamento y una Ley, así como un organismo para validar, cuantificar y sancionar -en caso de ser necesario-, faltas al compromiso de inversión y desarrollo ferroviario, pactadas mediante contrato.

En la gestión del Servicio por asignación, el Estado, a través de la SEMAR (FIT y CIIT), el Ejército (Tren Maya) o ADMICARGA, ofrece hoy el Servicio Público Ferroviario, carente por ser propias del Estado, de una Ley que permita los beneficios al usuario, fruto de las obligaciones y derechos de una concesión, es decir, que de

<sup>52</sup> DABIN, Jean, *Doctrina general del Estado*, México, IIJ UNAM, 2018, p. 4.

<sup>53</sup> *Ibidem*, p. 46.

no modificar la Ley, Artículo 10, no habría los suficientes elementos para obligar a los asignatarios a cumplir con la utilidad mínima que ya se obliga por contrato a los concesionarios, quedando así demostrado que la Ley es inequitativa.

Dadas las diferencias entre ambas, se sugiere al Art. 10 de la Ley del Servicio Público Ferroviario: *Los asignatarios deberán cumplir con la característica de Regularidad de un Servicio Público, es decir, quedarán sujetas a todas las disposiciones que respecto de las concesiones establecen la Ley, el Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables, además de ser valoradas cuantitativamente y verificadas por la ARTF y SICT según corresponde a las funciones de cada una.*

Finalmente, para la valoración del Estado, sugiere cuatro elementos del Servicio Público:

1. El concepto de prestación.
2. Directa o indirecta.
3. Satisfacción de una necesidad de interés general.
4. Titularidad del Servicio Público.

Describe Jean Dabin, “el bien público, no sólo comprende a los vivos, sino a las generaciones futuras, pues el público y su bien se despliegan a la vez en el espacio y tiempo.”<sup>54</sup> Los gobernantes están obligados a organizar y controlar los propios servicios.<sup>55</sup>

La presente propuesta sustentada en el derecho administrativo y la importancia legislativa de la colaboración administrativa en la concesión, propone que la asignación, al ser otorgada por decreto, no cuenta con las obligaciones a las que se comprometieron los concesionarios y eso no hace igualitaria a la Ley. Se propone modificar el Art. 10 de la Ley del Servicio Ferroviario Mexicano, para que además de la igualdad legal, permita al Servicio Ferro-

<sup>54</sup> *Ibidem*, p. 38.

<sup>55</sup> *Ibidem*, p. 60.

viario ofrecer su mayor potencial a los usuarios, al patrimonio y al país, con la misma visión del Ferrocarril que ingresó a México hace casi 200 años.