

Facultad Libre de Derecho de Monterrey
Licenciatura en Derecho

ANÁLISIS DE LA VÍA PROCEDENTE PARA LA RECLAMACIÓN DE
INDEMNIZACIÓN POR DAÑOS A LA COMISIÓN FEDERAL DE ELÉCTRICIDAD

Tesis profesional
Lic. Olmo Guerrero Martínez

Laura Elizabeth Morán
Ramones
Matrícula 1201

Santa Catarina, Nuevo León, a 5 de abril de 2021

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	Página 1
CAPÍTULOS	
I. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO	4
A. La responsabilidad patrimonial del Estado en la Constitución.	5
1. Elementos de la responsabilidad patrimonial del Estado.	10
B. Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.	12
1. Exposición de motivos.	13
2. Aplicación de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.	15
C. Actividad administrativa irregular.	20
II. RESPONSABILIDAD CIVIL OBJETIVA	21
A. Definición y elementos.	22
B. Elementos de los daños y perjuicios por responsabilidad civil objetiva.	24
C. Casos en los que resulta aplicable a la CFE la responsabilidad civil objetiva.	25
III. ACTIVIDADES DE LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD	27
A. Transformación de la Comisión Federal de Electricidad.	27
B. Fundamento Constitucional.	29
C. Procesos de la Industria Eléctrica.	32
1. Generación.	33
2. Transformación.	34
3. Distribución.	35
IV. CRITERIO EMITIDO POR LA SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN	38
A. Antecedentes del caso.	38
B. Análisis de la naturaleza de la CFE y sus funciones.	40

C. Análisis de la vía para la reclamación de la indemnización por daños a CFE.	46
D. Contrargumentos al criterio de la Segunda Sala.	49
1. La CFE presta un servicio público y ejerce funciones exclusivas del Estado.	49
2. La prestación de un servicio público debe considerarse una actividad administrativa irregular.	52
3. La supletoriedad del derecho civil y mercantil no significa que la CFE no realice actividades administrativas.	53
V. CRITERIO EMITIDO POR LA PRIMERA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN	57
A. Antecedentes del caso.	57
B. Análisis de la naturaleza de la CFE y sus funciones.	58
C. Análisis de la vía para la reclamación de la indemnización por daños a CFE.	62
D. El servicio público de transformación y distribución de energía eléctrica.	67
VI. VÍA PROCEDENTE PARA LA RECLAMACIÓN DE LOS DAÑOS CAUSADOS A LOS PARTICULARES POR LA COMISIÓN FEDERAL DE ELÉCTRICIDAD.	70
CONCLUSION	75
BIBLIOGRAFÍA	77

INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo analizaré la vía, como presupuesto procesal que debe atenderse previamente a la decisión de fondo dentro de un procedimiento judicial o administrativo, mediante la cual se debe reclamar la responsabilidad de la Comisión Federal de Electricidad (en adelante, la CFE) por los daños que pudiera ocasionar a bienes o derechos de los particulares, en la prestación del servicio público de suministro de energía eléctrica; lo anterior será tomando en consideración la naturaleza jurídica de la propia CFE y su regulación dentro del orden jurídico mexicano.

La importancia del estudio de la procedencia de la vía, nace de la contradicción de tesis que existe actualmente por los criterios opuestos que han sustentado la Primera y Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver los amparos en revisión 2731/2018 y 1131/2017 respectivamente, sobre la vía idónea para reclamar a la CFE la indemnización por daños que ésta hubiere ocasionado a particulares; ya que, la Primera Sala determinó que con fundamento en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado es la vía administrativa mediante la cual debe hacerse la reclamación a la CFE y por otro lado, la Segunda Sala determinó que la vía idónea para reclamar responsabilidad a CFE por los daños que cause es la ordinaria civil, conforme a los requisitos y disposiciones del Código Civil Federal.

Así mismo, expondré un breve resumen de los hechos, fundamentos y argumentos que motivaron a las Salas de la Suprema Corte de Justicia para emitir su criterio respecto a la vía idónea para reclamar el pago de los daños que ocasionó la CFE a ciertos particulares, en el ejercicio de la prestación del servicio de suministro de energía eléctrica.

Ahora bien, previo a concluir cual es mi postura respecto a la vía idónea para reclamar el pago de indemnizaciones a CFE por hechos ilícitos, efectuaré un breve estudio a la naturaleza jurídica, características y facultades de la misma CFE, según lo que establece la propia Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos y las demás leyes que le son aplicables como empresa productiva del Estado; ya que, con ello podré analizar los casos en los que, desde mi punto de vista, le es aplicable la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado o la legislación civil federal¹; esto, tomando en consideración los requisitos de procedibilidad para ambos casos.

Por otro lado, se abordará el tema de la importante reforma efectuada a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante el decreto emitido por el Poder Ejecutivo Federal el día 20-veinte de diciembre de 2013-dos mil trece, lo cual trajo como consecuencia una transformación en la naturaleza y regulación de la CFE y su manera de operar; esto con la finalidad de entender los objetivos de la reforma y la necesidad de que la CFE dejara de ser un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal.

Respecto al tipo de problemas que se expondrán en el presente estudio, se advierte que serán de naturaleza procesal y de interpretación; ya que, se analizará el contenido de las leyes que le son aplicables para el caso en el que CFE le ocasione daños en el patrimonio de cualquier particular, sin que medie justificación, pero no abordaré ningún tema relacionado con los contratos de suministro de energía eléctrica que celebra dicha persona moral con cualquier persona (ya sea física o moral), porque no se estudiará el caso de incumplimiento de dichos contratos, sino el daño causado por cualquier tipo de eventualidad.

Tiene relevancia el problema jurídico que se plantea en la presente tesis, en virtud de la falta de resolución, por parte del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto a las contradicciones de tesis que existen entre la Primera y Segunda Sala; siendo importante señalar que las posturas de dichas salas son las siguientes:

¹ Debiendo destacar que únicamente se expondrán las figuras jurídicas de responsabilidad civil objetiva, de conformidad con lo establecido en el Código Civil Federal porque según el artículo 118 de la Ley de la Comisión Federal de Electricidad: “- Las controversias nacionales en que sean parte la Comisión Federal de Electricidad y sus empresas productivas subsidiarias, cualquiera que sea su naturaleza, serán de la competencia de los tribunales de la Federación(...)”

1. La Primera Sala analizó la naturaleza, objeto y finalidad de la CFE como empresa productiva del Estado y determinó que los daños que se generen con motivo la prestación de un servicio público deficiente, como es la transmisión y distribución de energía eléctrica, actualizan la responsabilidad patrimonial del Estado.

2. La Segunda Sala determinó que si la actividad que originó el daño (por parte de CFE) es de naturaleza civil o mercantil, lo idóneo y lógico es que dicha disputa se dirima en vía ordinaria civil, conforme a los requisitos y disposiciones del Código Civil Federal; y que la conducción de energía eléctrica actualiza un riesgo que permite exigir el pago indemnizatorio por responsabilidad objetiva civil, con fundamento en el artículo 1913 del Código Civil Federal.

Así las cosas, debo aclarar que el análisis que se efectuará dentro del presente trabajo será únicamente respecto a dos supuestos: 1) El caso en que CFE cause daño a un particular en virtud de la violación a cualquier norma aplicable en materia de energía eléctrica; y 2) El caso en que CFE cause daño a un particular a través de sus instalaciones y/o bienes, pero sin haber violentado cualquier norma aplicable a las instalaciones que utiliza en materia de energía eléctrica.

Por último, es importante señalar que el orden adoptado dentro del presente trabajo, para la exposición de los diferentes temas que nos ocupan, es por que consideré primordial entender la naturaleza y lugar que ocupa CFE en el ordenamiento jurídico mexicano, para después entender las responsabilidades y/o obligaciones con las que carga como suministrador del servicio público de energía eléctrica.

Capítulo I

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.

Según Gabino Fraga, la doctrina ha separado los derechos de los particulares frente la administración en tres grandes grupos, los cuales son²:

1. Derechos de los administrados al funcionamiento de la administración y a las prestaciones de los servicios administrativos.
2. Derechos de los administrados a la legalidad de los actos de la administración.
3. Derechos a los administrados a la reparación de los daños causados por el funcionamiento de la administración.

Siendo trascendente para el presente trabajo, el conocer la relación de los tres tipos de derechos señalado por el autor Gabino Fraga, pues son estos los que le permiten a cualquier gobernado reclamar responsabilidad patrimonial al Estado por el incumplimiento irregular de la función administrativa, donde se sustituye la culpa por el relativo funcionamiento defectuoso de los servicios administrativos, y lo cual será determinable de acuerdo con las leyes y reglamentos administrativos.

Así mismo, el autor citado señala que:

“...la responsabilidad del Estado no puede ser regida por los principios tradicionales de derecho civil, en donde la insuficiencia de su teoría fundamental de la culpa, ha obligado aunque sea en forma casuística a recurrir a la teoría del riesgo, la doctrina del derecho público ha tratado de construir una teoría general que preste un fundamento sólido a la obligación del Estado de resarcir o indemnizar a los particulares por los daños que pueden sufrir su patrimonio con motivo de la actuación del Poder público”

En ese sentido, coincido con el autor al señalar que la responsabilidad patrimonial del Estado no puede regularse únicamente a través de los principios de derecho civil, pues éste regula las relaciones entre particulares y sin tener éstos ningún atributo especial, estando uno frente al otro en el mismo plano de

² Fraga, Gabino. **Derecho Administrativo**, Porrúa. México, 2009.(pág.417).

igualdad, mientras que el derecho al resarcimiento que se obtenga por los actos arbitrarios e irregulares (o incluso omisiones) que los funcionarios cometen en contra de los particulares, es en razón de las funciones administrativas que ejecutan en nombre del Estado.

Explicado lo anterior, es que a través del presente capítulo se pretende identificar, ¿qué tipo de acto estatal queda comprendido o sujeto a los postulados y principios previstos en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado?, con la finalidad de determinar si dicha normativa le resulta aplicable a la CFE, para efectos de la posible reclamación de los particulares por los daños que ésta ocasione en el ejercicio de sus funciones.

A. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL EN LA CONSTITUCIÓN.

La responsabilidad patrimonial del estado, objetiva y directa, es el producto de dos iniciativas de reforma presentadas al Pleno de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, una por los diputados del Partido Revolucionario Institucional, y otra de los diputados del Partido Acción Nacional, de 22 de abril y 16 de junio, ambas de 1999, respectivamente, y la cual se incorporó luego del procedimiento de rigor y con la publicación del día catorce de junio de dos mil en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional que estableció un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (modificando incluso la denominación de su Título Cuarto), cuyo texto literal señalaba:

“La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes”.

Esta adición situó a la responsabilidad patrimonial del Estado en el campo del derecho público, figura que, desde sus orígenes, se estudió y desarrolló en el ámbito del derecho privado. Y en ese sentido, afirma Alberto Pérez Dayan que:

“...es lógico suponer y por lo mismo aceptar sin mayor resistencia, que la figura de la responsabilidad patrimonial en general surgiera y se desarrollara de manera inicial en el campo mismo de las relaciones interpersonales, esto es, en la convivencia diaria de los individuos, ello sin siquiera pensarse aún en la remota posibilidad de que existiera el Estado y, más todavía, que éste tuviera también que reparar los daños que con su actividad (o falta de ella, incluso), pudiera causar a los gobernados, ya que es indudable que primero surgieron los conflictos producto del daño que los mismos individuos se causaban, motivando no sólo que la doctrina se ocupara del hecho en sí mismo considerado y que la legislación regulara sus principales características, sino también que producto de la evolución del pensamiento, este tipo de responsabilidad alcanzara y vinculara obligatoriamente al Estado mismo, una vez creado éste.”³

Con la mencionada reforma, el concepto de responsabilidad patrimonial del estado evolucionó y se reconoció que de conformidad con la propia naturaleza del Estado, la actividad estatal sólo se concibe a través de acciones u omisiones de sus órganos (funcionarios y empleados), desarrollándose la teoría de la responsabilidad directa, consistente en que el Estado asume que los agentes públicos son “órganos” suyos, integrantes de la estructura misma del Estado y por tanto, cualquier conducta o actuación de dichos órganos que cause un daño le es directamente imputable al mismo y sin que sea necesario un actuar doloso o ilegal de un funcionario en particular (responsabilidad subjetiva).

En efecto, el carácter de responsabilidad objetiva y directa del Estado que contempla nuestra Constitución, permite que un particular pueda reclamar al Estado una indemnización por los daños que le cause cualquiera de sus órganos y sin que dependa para la procedencia de dicha indemnización el elemento subjetivo del dolo, negligencia o culpa de un servidor en específico, pues basta con que se pruebe el daño y el actuar irregular para que se configure la responsabilidad patrimonial del Estado frente al particular.

³ Pérez Dayan, Alberto. **La Responsabilidad Patrimonial del Estado**. Disponible en línea: https://www.senado.gob.mx/comisiones/justicia/docs/Ministros/Dayan/responsabilidad_patrimonial.pdf. (pág. 2)

Sin embargo, antes de la reforma del artículo 113 constitucional la responsabilidad patrimonial del Estado en nuestra legislación se regía por las directrices del derecho privado, mismas que tuvieron su principal orientación en las disposiciones relativas del Código Civil Federal, contenidas en el Libro Cuarto, Primera Parte, Título Primero, Capítulo V, denominado “De las obligaciones que nacen de los actos ilícitos” y cuyo sustento gira en torno del concepto de responsabilidad subjetiva y del criterio de culpa para la determinación de la existencia de la responsabilidad patrimonial de la administración. Expresamente el artículo 1927 del mencionado ordenamiento, establecía:

*"Artículo 1927. El Estado tiene obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos."*⁴

Tal como puede apreciarse, la regulación tradicional en esta materia consignaba la responsabilidad patrimonial del Estado como una responsabilidad de carácter subsidiario, y sólo por excepción, como una obligación solidaria.

De esta forma, desde mil novecientos noventa y cuatro y hasta antes de la reforma, la responsabilidad extracontractual de naturaleza subsidiaria o solidaria que contemplaba la legislación civil, como generadores de responsabilidad resarcitoria, se extendió su aplicación al campo administrativo, concretamente en materia de responsabilidad administrativa y económica de los servidores públicos. Por lo que, en ese periodo de tiempo, el Estado tenía la obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estuvieran encomendadas, únicamente de manera solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos, pero siempre conservando el carácter subjetivo de la misma.

⁴ Dicho artículo fue derogado el día 31 de diciembre de 2004, por publicación en el Diario Oficial de la Federación.

En este orden de ideas, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha hecho énfasis en la diferencia entre la responsabilidad subjetiva y objetiva del Estado y lo cual ha sido expuesto en el siguiente criterio jurisprudencial:

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. DIFERENCIA ENTRE RESPONSABILIDAD OBJETIVA Y SUBJETIVA.

*La adición al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 2002, tuvo por objeto establecer la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños causados en los bienes y derechos de los ciudadanos, otorgándole las características de directa y objetiva. **La diferencia entre la responsabilidad objetiva y la subjetiva radica en que mientras ésta implica negligencia, dolo o intencionalidad en la realización del daño, aquélla se apoya en la teoría del riesgo, donde hay ausencia de intencionalidad dolosa.** Por otra parte, del contenido del proceso legislativo que dio origen a la adición indicada, se advierte que en un primer momento el Constituyente consideró la posibilidad de implantar un sistema de responsabilidad patrimonial objetiva amplia, que implicaba que bastaba la existencia de cualquier daño en los bienes o en los derechos de los particulares, para que procediera la indemnización correspondiente, pero posteriormente decidió restringir esa primera amplitud a fin de centrar la calidad objetiva de la responsabilidad patrimonial del Estado a los actos realizados de manera irregular, debiendo entender que la misma está desvinculada sustancialmente de la negligencia, dolo o intencionalidad, propios de la responsabilidad subjetiva e indirecta, regulada por las disposiciones del derecho civil. Así, cuando el artículo 113 constitucional alude a que la responsabilidad patrimonial objetiva del Estado surge si éste causa un daño al particular "con motivo de su actividad administrativa irregular", abandona toda intención de contemplar los daños causados por la actividad regular del Estado, así como cualquier elemento vinculado con el dolo en la actuación del servidor público, a fin de centrarse en los actos propios de la administración que son realizados de manera anormal o ilegal, es decir, sin atender a las condiciones normativas o a los parámetros creados por la propia administración.*

Acción de inconstitucionalidad 4/2004. Diputados integrantes de la Tercera Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. 7 de febrero de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente y Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano; en su ausencia hizo suyo el asunto Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Eduardo Delgado Durán.

El Tribunal Pleno, el doce de mayo en curso, aprobó, con el número 43/2008, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a doce de mayo de dos mil ocho.⁵

⁵ La improcedencia por cesación de efectos de la norma general impugnada, cuando ésta ha sido motivo de un nuevo acto legislativo en alguno o algunos de sus párrafos, lleva a sobreseer únicamente respecto de los que perdieron su vigencia al iniciarse la del nuevo acto legislativo y siempre y cuando no produzcan efectos para el futuro. Jurisprudencia. Acción de inconstitucionalidad. Pleno de la SCJN. P./J. Núm.: 4/2004. (SJF y su Gaceta: Novena Época, Tomo: XXVII, Abril, 2008, p. 1211). Disponible en línea: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/ejecutoria/20920>.

Con el citado criterio podemos afirmar que cuando el artículo 113 constitucional alude a que la responsabilidad patrimonial objetiva del Estado surge si éste causa un daño al particular "con motivo de su actividad administrativa irregular", a fin de centrarse en los actos propios de la administración que son realizados de manera anormal o ilegal, es decir, sin atender a las condiciones normativas aplicables.

Ahora bien, actualmente la responsabilidad patrimonial del Estado se encuentra en el último párrafo del artículo 109 de la Constitución Federal, mismo que fue reformado mediante el Decreto publicado el veintisiete de mayo de dos mil quince, en el Diario Oficial de la Federación, y que en la parte conducente establece:

Artículo 109. Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente: (...)

La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

Por su parte, el artículo 108 constitucional señala:

Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. (...)

Así, de los citados preceptos se desprende que para los efectos de las responsabilidades patrimoniales de los que habla el artículo 109 constitucional, se puede considerar como servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de **cualquier** naturaleza en la Administración Pública y a los servidores públicos de los organismos a los que la constitución otorga autonomía. Por su parte, el artículo 109 establece que el Estado es responsable,

de manera objetiva y directa, de los daños que con motivo de su actividad administrativa irregular cause en los bienes o derechos de los particulares y que dicha responsabilidad traerá como consecuencia el derecho a una indemnización.

Así las cosas, el tipo de responsabilidad que contemplan los preceptos constitucionales citados, obliga al Estado a responder de manera directa por el actuar de sus servidores públicos con motivo de sus funciones, sin necesidad de que el gobernado deba demandar el resarcimiento, en lo particular, al servidor público causante del daño ni la obligación de demostrar la ilicitud o el dolo del funcionario que causó el daño reclamado, sino únicamente la irregularidad de su actuación.

De manera que, a mi consideración, el fundamento formal de la responsabilidad patrimonial del Estado es su posible comportamiento omisivo, ilícito, irregular o defectuoso, en cualquier actividad jurídica o material emanada de los poderes públicos que constituyen la función administrativa; debiendo apreciarse el actuar no en relación con la culpa del agente sino de acuerdo con las leyes y reglamentos que rigen la función (servicio) y el daño causado al administrado.

1. Elementos de la responsabilidad patrimonial del Estado.

Al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 4/2004, fallada el siete de febrero de dos mil ocho, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte analizó el contenido normativo del segundo párrafo del artículo 113 constitucional y expuso en lo que nos interesa, lo siguiente⁶:

⁶ Idem.

Que la doctrina predominante sobre el tema de responsabilidad patrimonial objetiva del estado es coincidente, al sostener que para actualizarla es necesario que se colmen los siguientes requisitos:

a) La existencia de un daño, el cual se encuentra definido en términos del artículo 2108 del Código Civil, como: "... La pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación."

Desde luego, el concepto de daño debe entenderse con todas sus notas características, a saber, que sea efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con una o varias personas.

b) Que sea imputable a la administración pública, por ser efecto de su actividad administrativa irregular.

c) El nexo causal entre uno y otro, es decir, que la causa del daño sea la actividad de la administración pública o, en su acepción más amplia, del Estado.

Por tanto, es claro que la noción de "actividad administrativa irregular" consignada en el artículo 109 de la Constitución General de la República, ha de identificarse con la actuación estatal desplegada **sin satisfacer la normatividad propia para la realización de ese acto.**

En este mismo sentido, el autor Alberto C. Sánchez Pichardo señala que para que proceda el pago por la actividad ilícita (o irregular) del Estado, es necesario que ocurran los siguientes elementos⁷:

a) La imputabilidad material del acto o hecho administrativo a un órgano del Estado en el ejercicio u ocasión de sus funciones.

b) Falta de servicio por cumplir de manera irregular los deberes y obligaciones impuestos por la Constitución, la ley o el reglamento o por el

⁷ Sánchez Pichardo, Alberto C. **Los daños y perjuicios y la obligación de resarcimiento, la responsabilidad patrimonial del Estado.** Porrúa, México 2011, primera edición. (pág. 114)

funcionamiento defectuoso del servicio (ilegitimidad objetiva) sea el incumplimiento derivado de acción y omisión;

c) La existencia de un daño cierto en los derechos del administrado; y

d) La conexión causal entre el hecho o acto administrativo y el daño ocasionado al particular.

Expuesto lo anterior, y con la finalidad de determinar si es procedente que un particular le reclame a la Comisión Federal de Electricidad una indemnización por los daños que pudiera causarle, usando como fundamento la responsabilidad objetiva y directa que contempla el artículo 109 constitucional, primero es necesario establecer que dicha persona moral sea un órgano del Estado y como tal, ejerza funciones que le son propias a éste y como consecuencia le sea aplicable la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y lo cual se verá a continuación.

En caso de que sea determinable que la CFE forma parte de los órganos que están sujetos al ordenamiento mencionado, considero que sí puede incurrir en responsabilidad patrimonial del Estado, si el particular que llegara a reclamarle una indemnización por daños demuestra que la prestación de sus servicios o el funcionamiento de sus operaciones son defectuosas o bien, incumplen con alguna ley o reglamento que le es aplicable.

B. LEY FEDERAL DE
RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL
ESTADO.

La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, vigente a partir del 1º de enero de 2005, obedeció a la reforma Constitucional al artículo 113

(ahora último párrafo del artículo 109), en la cual se garantiza y protege el patrimonio de los individuos respecto de la actividad administrativa del Estado y nace de la necesidad de establecer las bases para la aplicación del régimen de responsabilidad patrimonial del Estado, se promulgó el día 31 de diciembre de 2004 y entraña muy diversos aspectos, como la precisión de cuándo un daño es resarcible, quiénes son los sujetos de la ley, cuáles son las excepciones de la obligación indemnizatoria, qué límites de responsabilidad son necesarios, en qué consiste la reparación, cómo debe calcularse la indemnización debida y ante quién o quiénes debe reclamarse, cuál es el procedimiento de reclamación.

1. Exposición de motivos.

Ahora bien, en la exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, se expone que ésta tiene como principales finalidades las siguientes:

- Cumplir con un imperativo de justicia y fortalecer el Estado de Derecho mexicano;
- Elevar la calidad de los servicios públicos, y;
- Profundizar o restablecer la confianza de los gobernados frente al Estado, así como en la respetabilidad del derecho como el mejor instrumento de solución de los problemas de la convivencia social.

De manera que, en la iniciativa de los Senadores presentada con el proyecto de Decreto de Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, se expuso que con ella se buscaba hacer más eficientes los servicios públicos que proporciona el Estado y, en forma específica, la Administración Pública.⁸

⁸ Cámara de Senadores del Congreso de la Unión. Iniciativa de Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. Septiembre 2002. Disponible en línea: <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=VzNC+MslnhhIDEEjByD59VdfN5T+Xr8d64UzGOAX1hu9HQbTlwPgP/EMdhLwirkHY1nebtRxZJdYtUZHrK35Uw==>.

Por su parte, en la iniciativa de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, presentada por la Cámara de Diputados, se expuso expresamente que también es el Estado el que directa o de manera concesionada, provee de servicios básicos a la población⁹ y que:

“La expansión de la administración estatal y el hecho indiscutible de que los servicios que ésta presta puedan dañar al individuo, han puesto a discusión la responsabilidad patrimonial del Estado. Si bien hasta hace algunos años se consideraba infructuoso discutir, este tema, en virtud del concepto de soberanía, según el cual no se aceptaba enjuiciar la conducta estatal y por lo tanto, a los funcionarios públicos no se les podía fincar responsabilidad. La nueva perspectiva de la injerencia estatal en la vida de la comunidad y del individuo, ha generado la necesidad de replantear este concepto”¹⁰

Así mismo, en la iniciativa citada se acepta que el Estado puede generar daños al patrimonio e incluso lesiones a las personas, por la carencia de un adecuado mantenimiento de la infraestructura vial; por errores en el suministro de la energía o afectación de bienes inmuebles por la realización de obras públicas mal planeadas, etcétera. Y por ello, es insuficiente lo establecido en el Código Civil Federal debido a que en un artículo es imposible regular adecuadamente el derecho sustantivo y adjetivo a que tiene todo gobernado para que el Estado responda por los daños ocasionados por la actividad oficial de sus servidores públicos.

De esta forma, es evidente que uno de los objetivos que tiene la multicitada Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado es regular el derecho de los particulares para reclamar a los órganos que presten servicios públicos, una indemnización para el caso de que se les cause un daño y que éste sea ocasionado por alguna irregularidad y/o defecto en la prestación del servicio o por el incumplimiento de cualquier norma aplicable a dicho servicio.

⁹ Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Iniciativa de Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. Noviembre 2001. Disponible en línea: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2001/11/asun_721_20011129_832053.pdf.

¹⁰ Idem.

Además, se expuso expresamente en una de las iniciativas que el Estado puede causar daños a los particulares por errores en el suministro de la energía eléctrica y en razón de esto era evidente la necesidad de la regulación de la responsabilidad patrimonial del estado, en su carácter de directa y objetiva.

2. Aplicación de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Los artículos 1º, 2º y 3º de la ley mencionada, señalan su objeto, los sujetos a los que les es aplicable, las excepciones de su aplicación y el tipo de daños que pueden reclamarse, en ese sentido y con la finalidad de un mejor análisis, se citan a continuación:

*Artículo 1.- La presente Ley es reglamentaria del segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones son de orden público e interés general; **tiene por objeto fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado.** La responsabilidad extracontractual a cargo del Estado es objetiva y directa, y la indemnización deberá ajustarse a los términos y condiciones señalados en esta Ley y en las demás disposiciones legales a que la misma hace referencia. Para los efectos de esta Ley, **se entenderá por actividad administrativa irregular, aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate.***

*Artículo 2.- Son sujetos de esta Ley, los entes públicos federales. Para los efectos de la misma, se entenderá por entes públicos federales, salvo mención expresa en contrario, a los Poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo de la Federación, organismos constitucionales autónomos, dependencias, entidades de la Administración Pública Federal, la Procuraduría General de la República, los Tribunales Federales Administrativos **y cualquier otro ente público de carácter federal. (...)***

Artículo 3.- Se exceptúan de la obligación de indemnizar, de acuerdo con esta Ley, además de los casos fortuitos y de fuerza mayor, los daños y perjuicios que no sean consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado, así como aquellos que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubieran podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de su

acaecimiento y en aquellos casos en los que el solicitante de la indemnización sea el único causante del daño.

Artículo 4.- Los daños y perjuicios materiales que constituyan la lesión patrimonial reclamada, incluidos los personales y morales, habrán de ser reales, evaluables en dinero, directamente relacionados con una o varias personas, y desiguales a los que pudieran afectar al común de la población.

Lo más relevante para el presente trabajo, de los preceptos transcritos, son tres cosas: (1) que actividad administrativa irregular es aquélla que cause daños a los particulares sin que medie justificación o fundamento legal que legitime el daño; (2) que cualquier Ente Público Federal está sujeto a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado; y, (3) que la excepción a la obligación de indemnizar, en términos de la citada ley, son los daños que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubieran podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de su acaecimiento.

Ahora bien, es importante determinar si efectivamente la CFE es un Ente Público Federal, pues solo así podremos concluir si está sujeta a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado o no. De esta forma, los postulados básicos de contabilidad gubernamental, emitidos por la Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública, señalan que: *“Se considera ente Público a toda dependencia o entidad gubernamental, plenamente identificable, que ha sido creado por mandato Constitucional, Ley o Decreto.”¹¹*

Así las cosas, cabe destacar que la Comisión Federal de Electricidad nace de lo establecido en el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la ley reglamentaria denominada “Ley de la Comisión Federal de Electricidad” y la cual, en su artículo 1º señala que:

¹¹ Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. **Acuerdo por el que se emiten los postulados básicos de contabilidad gubernamental**, agosto 2009. Disponible en línea: https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR_01_01_002.pdf

“La presente Ley es Reglamentaria del artículo 25, párrafo cuarto, de la Constitución y del Transitorio Vigésimo del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2013, es de interés público y tiene por objeto regular la organización, administración, funcionamiento, operación, control, evaluación y rendición de cuentas de la empresa productiva del Estado Comisión Federal de Electricidad (...)”

Obedeciendo a la definición citada, podríamos afirmar que la CFE sí es un Ente Público Federal, pues su creación y regulación se encuentran establecidas en la ley citada. Esto se puede confirmar con lo señalado en el artículo 6 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, pues éste establece que el Consejo Nacional de Armonización Contable es el órgano de coordinación para la armonización de la contabilidad gubernamental y tiene por objeto la emisión de las normas contables y lineamientos para la generación de información financiera que aplicarán los entes públicos, previamente formuladas y propuestas por el Secretario Técnico y con fundamento en dicho precepto, éste organismo publica en la página web de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el listado de Entes públicos Federales que se encuentran obligados a cumplir con la Ley General de Contabilidad Gubernamental entre los cuales efectivamente se encuentra la CFE.

De manera que, el Consejo Nacional de Armonización Contable desempeña una función única debido a que los instrumentos normativos, contables, económicos y financieros que emite deben ser implementados por los entes públicos, a través de las modificaciones, adiciones o reformas a su marco jurídico, lo cual podría consistir en la eventual modificación o expedición de disposiciones administrativas por parte de CFE, por ser considerado un Ente Público.

Por último, se evidencia aún más que la Comisión Federal de Electricidad es un Ente Público Federal por el hecho de que sus gastos están contemplados en los presupuestos de egresos de la Federación y al señalar los artículos 5º y 6º de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado que:

Artículo 5.- Los entes públicos federales cubrirán las indemnizaciones derivadas de responsabilidad patrimonial que se determinen conforme a esta Ley, con cargo a sus respectivos presupuestos. Los pagos de las indemnizaciones derivadas de responsabilidad patrimonial se realizarán conforme a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal correspondiente, sin afectar el cumplimiento de los objetivos de los programas que se aprueben en el Presupuesto de Egresos de la Federación. En la fijación de los montos de las partidas presupuestales deberán preverse las indemnizaciones que no hayan podido ser pagadas en el ejercicio inmediato anterior, según lo dispuesto en los artículos 8 y 11 de la presente Ley.

Artículo 6.- Los entes públicos federales, tomando en cuenta la disponibilidad de recursos para el ejercicio fiscal correspondiente, incluirán en sus respectivos anteproyectos de presupuesto los recursos para cubrir las erogaciones derivadas de responsabilidad patrimonial conforme al orden establecido en el registro de indemnizaciones a que se refiere el artículo 16 de la presente Ley. La suma total de los recursos comprendidos en los respectivos presupuestos aprobados de los entes públicos federales, no podrá exceder del equivalente al 0.3 al millar del gasto programable del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente

Esto es así, porque de la transcripción efectuada se desprende que los pagos que deban realizarse por las indemnizaciones derivadas de responsabilidad patrimonial del Estado, deberán efectuarse de conformidad con la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal correspondiente, sin afectar el cumplimiento de los objetivos de los programas que se aprueben en el Presupuesto de Egresos de la Federación; y en ese sentido, se entiende que solamente los organismos que se encuentren contemplados dentro de dicho presupuesto son los obligados a resarcir los daños causados a particulares, en términos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Al estar la CFE contemplada en el Presupuesto de Egresos de la Federación, es evidente que sí se encuentra sujeta a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, siempre y cuando se cumpla con lo señalado en el artículo 21 del mencionado ordenamiento y el cual literalmente señala lo siguiente:

Artículo 21.- El daño que se cause al patrimonio de los particulares por la actividad administrativa irregular, deberá acreditarse tomando en consideración los siguientes criterios:

a) En los casos en que la causa o causas productoras del daño sean identificables, la relación causa-efecto entre la lesión patrimonial y la acción administrativa irregular imputable al Estado deberá probarse fehacientemente, y

b) En su defecto, la causalidad única o concurrencia de hechos y condiciones causales, así como la participación de otros agentes en la generación de la lesión reclamada, deberá probarse a través de la identificación precisa de los hechos que produjeron el resultado final, examinando rigurosamente las condiciones o circunstancias originales o sobrevenidas que hayan podido atenuar o agravar la lesión patrimonial reclamada.

C. ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA IRREGULAR.

Expuesto todo lo anterior, únicamente falta identificar qué debe entenderse por actividad administrativa irregular para el efecto de que sea aplicable la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado a los Entes Públicos Federales.

De manera que, el objetivo de este apartado es identificar ¿cuál sería el funcionamiento anormal del Estado? Por principio, considero que sería el actuar no apegado a derecho y contrario a lo que la ley permite a la autoridad actuante, que se aparta o no respeta el procedimiento permitido para su actuar, dentro del marco legal aplicable, y que con ello afecte negativamente al gobernado, sin que éste tenga por que soportar las perjudiciales consecuencias en su patrimonio, por el actuar irregular del Estado, dado que es un acto administrativo realizado de manera ilegal. En este sentido, todo funcionamiento anormal del Estado implica la actualización de la hipótesis normativa contenida en el artículo 109 constitucional.

Ahora bien, según ha sustentado la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la actividad administrativa irregular se configura cuando la función administrativa se realiza de manera defectuosa, sin atender las condiciones normativas o los parámetros establecidos en la ley o en los

reglamentos administrativos para el ejercicio de sus funciones. En tal sentido, cuando en la prestación de un servicio público se causa un daño a los bienes y derechos de los particulares, por haber actuado de manera irregular, se configura la responsabilidad del Estado de resarcir el daño y se genera el derecho de los afectados a que éste les sea reparado. Sirve de apoyo a lo anterior, el siguiente criterio jurisprudencial:

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LA ACTUACIÓN NEGLIGENTE DEL PERSONAL MÉDICO QUE LABORA EN LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL (IMSS E ISSSTE) QUEDA COMPRENDIDA EN EL CONCEPTO DE "ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA IRREGULAR" A QUE SE REFIERE EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 113 CONSTITUCIONAL.

Conforme a lo resuelto por el Tribunal en Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 4/2004, la actividad administrativa irregular del Estado referida por el segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se configura cuando la función administrativa se realiza de manera defectuosa, esto es, sin atender las condiciones normativas o los parámetros establecidos en la ley o en los reglamentos administrativos. En tal sentido, cuando en la prestación de un servicio público se causa un daño a los bienes y derechos de los particulares por haber actuado de manera irregular se configura, por un lado, la responsabilidad del Estado de resarcir el daño y, por otro, se genera el derecho de los afectados a que éste les sea reparado. Ahora bien, la actividad irregular de referencia también comprende la deficiente prestación de un servicio público; de ahí que la actuación negligente del personal médico que labora en las instituciones de seguridad social del Estado (IMSS e ISSSTE) que cause un daño a los bienes o derechos de los pacientes, sea por acción u omisión, queda comprendida en el concepto "actividad administrativa irregular" a que se refiere el citado precepto constitucional y, por ende, implica una responsabilidad patrimonial del Estado.

Contradicción de tesis 210/2012. Entre las sustentadas por el Quinto y el Noveno Tribunales Colegiados, ambos en Materia Civil del Primer Circuito. 17 de octubre de 2012. La votación se dividió en dos partes: mayoría de cuatro votos por lo que hace a la competencia. Disidente: José Ramón Cossío Díaz. Unanimidad de cinco votos respecto al fondo. El Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo se reservó el derecho a formular voto concurrente. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Mario Gerardo Avante Juárez.

Tesis de jurisprudencia 129/2012 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de fecha veinticuatro de octubre de dos mil doce.¹²

¹² Registro digital: 2003393 Instancia: Primera Sala Décima Época Materias(s): Administrativa Tesis: 1a./J. 129/2012 (10a.) Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro XIX, Abril de 2013, Tomo 1, página 899 Tipo: Jurisprudencia.

Así las cosas, es evidente que la actividad administrativa irregular se configurara cuando un servicio público es prestado de manera negligente y/o incumpliendo cualquier normatividad aplicable al servicio suministrado.

Capítulo II

RESPONSABILIDAD CIVIL OBJETIVA

En contraste a lo hasta ahora expuesto, me parece importante hacer un breve análisis de las diferencias que existen entre la responsabilidad objetiva directa que contempla el artículo 109 constitucional y la responsabilidad civil objetiva que establece el Código Civil Federal.

Cobra relevancia lo anterior, toda vez que del contenido del proceso legislativo que dio origen a la responsabilidad patrimonial del Estado, que rige actualmente, se advierte que en un primer momento el Constituyente consideró la posibilidad de implantar un sistema de responsabilidad patrimonial objetiva amplia, que implicaba que bastaba la existencia de cualquier daño en los bienes o en los derechos de los particulares, para que procediera la indemnización correspondiente, pero posteriormente decidió restringir esa primera amplitud a fin de centrar la calidad objetiva de la responsabilidad patrimonial del Estado a los actos realizados de manera irregular, debiendo entender que la misma está desvinculada sustancialmente de la negligencia, dolo o intencionalidad, propios de la responsabilidad subjetiva e indirecta.

Así, cuando el artículo 109 constitucional alude a que la responsabilidad patrimonial objetiva del Estado surge si éste causa un daño al particular con motivo de su actividad administrativa irregular, abandona toda intención de contemplar los daños causados por la actividad regular del Estado, así como cualquier elemento vinculado con el dolo en la actuación del servidor público, a fin de centrarse en los actos propios de la administración que son realizados de manera anormal o ilegal, es decir, sin atender a las condiciones normativas o a los parámetros creados por la propia administración.

En este sentido, en el presente capítulo expondré las características propias de la responsabilidad civil objetiva y los elementos necesarios para que se genera el derecho de un particular para reclamar la indemnización correspondiente por los daños y perjuicios que se causen con motivo de un hecho ilícito o por riesgo creado.

A. DEFINICIÓN Y ELEMENTOS

Azúa Reyes define a la responsabilidad civil como: *“la obligación a cargo de una persona de indemnizar a otra por los daños que le ha causado como consecuencia del incumplimiento de una obligación o por la realización de un siniestro que deriva de un riesgo creado.”*¹³

Así mismo, los artículos 1913, 1914, 1915 y 1916 del Código Civil Federal contemplan la responsabilidad civil objetiva y la obligación de la reparación del daño causado por ésta. Dichos preceptos señalan lo siguiente:

Artículo 1913.- Cuando una persona hace uso de mecanismos, instrumentos, aparatos o sustancias peligrosas por sí mismos, por la velocidad que desarrollen, por su naturaleza explosiva o inflamable, por la energía de la corriente eléctrica que conduzcan o por otras causas análogas, está obligada a responder del daño que cause, aunque no obre ilícitamente, a no ser que demuestre que ese daño se produjo por culpa o negligencia inexcusable de la víctima.

Artículo 1914.- Cuando sin el empleo de mecanismos, instrumentos, etc., a que se refiere el artículo anterior, y sin culpa o negligencia de ninguna de las partes se producen daños, cada una de ellas los soportará sin derecho a indemnización.

Artículo 1915.- La reparación del daño debe consistir a elección del ofendido en el restablecimiento de la situación anterior, cuando ello sea posible, o en el pago de daños y perjuicios.

Cuando el daño se cause a las personas y produzca la muerte, incapacidad total permanente, parcial permanente, total temporal o parcial temporal, el grado de la reparación se determinará atendiendo a lo dispuesto por la Ley Federal del Trabajo. Para calcular la indemnización que corresponda se tomará como base la Unidad de Medida y Actualización y se extenderá al número de unidades que para cada una de las

¹³ Azua Reyes, Sergio T. **Teoría General de las Obligaciones**. Porrúa, México 2007, Quinta edición. (Pág. 186)

incapacidades mencionadas señala la Ley Federal del Trabajo. En caso de muerte la indemnización corresponderá a los herederos de la víctima.

Los créditos por indemnización cuando la víctima fuere un asalariado son intransferibles y se cubrirán preferentemente en una sola exhibición, salvo convenio entre las partes.

Las anteriores disposiciones se observarán en el caso del artículo 2647 de este Código.

De manera que, la responsabilidad civil objetiva nace cuando por el uso de cualquier objeto que por su propia naturaleza (peligrosa o de uso cuidadoso necesario) se causa un daño, siendo prescindible para su demostración, el elemento de culpa, se actualiza la figura jurídica y nace la obligación del usuario de reparar los daños que haya causado, en los términos que establecen los preceptos citados.

Es decir, que la acción relativa a la responsabilidad civil objetiva prospera con el simple hecho de que una persona al usar un mecanismo o aparato peligroso origina a otra un daño y esto, le impone la obligación de repararlo, independientemente de la propiedad del mecanismo u objeto que haya causado el daño, pues el responsable de la reparación del daño es el que lo usa y con la única condicionante de que la víctima del daño no haya sido partícipe en el daño.

Así mismo, es resaltable que el artículo 1913 del Código Civil Federal señala que no necesariamente el causante del daño tiene que actuar ilícitamente para que se configure la responsabilidad objetiva, sino únicamente deben concurrir, desde mi punto de vista, los siguientes elementos:

- a) El daño debe ser cierto y puede ser moral o material.
- b) Debe existir una relación directa de causalidad entre el uso del mecanismo peligroso y el daño.
- c) Que no existe culpa o negligencia por parte de la víctima que sufra el daño.
- d) Puede ser obrando lícita o ilícitamente.

Expuestos los elementos de la responsabilidad civil objetiva, es evidente que su diferencia con la responsabilidad patrimonial del Estado recae en la falta de ilicitud; ya que, para que se actualice la hipótesis contenida en el artículo 1913 del

Código Civil Federal, no es necesario que el agente que causa el daño, obre de manera ilícita sino simplemente su responsabilidad nace del uso de la cosa. Por el contrario, justamente el artículo 109 constitucional castiga el obrar ilícito de la autoridad administrativa con la responsabilidad objetiva y directa del Estado, contemplada en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

De esta forma, no podemos ni siquiera considerar como equivalentes la responsabilidad civil objetiva con la responsabilidad patrimonial del Estado, puesto que una protege a las víctimas de los daños que sean causados por el uso de cualquier tipo de objeto peligroso y la otra, busca fomentar el actuar legal de las autoridades administrativas y para el caso de que no sea así, resulte obligatoria una indemnización a los particulares.

Sin embargo, la única similitud que encuentro entre las figuras jurídicas mencionadas es la carencia del elemento de culpa por parte del agente que causa el daño y de ahí nace la objetividad de ambas figuras.

B. ELEMENTOS DE LOS DAÑOS Y PERJUICIOS POR RESPONSABILIDAD CIVIL OBJETIVA

Ahora bien, respecto al tema de los daños y perjuicios que se generan por la responsabilidad civil, el autor Alberto C. Sánchez Pichardo señala que:

“La responsabilidad civil consiste en la obligación de una persona de indemnizar a otra por los daños que le ha causado, como consecuencia del incumplimiento de una obligación, por la realización de un siniestro que deriva de un riesgo creado o por la violación del deber jurídico de no causar daño a nadie, pues con la conducta se ha causado un daño, el responsable está obligado a repararlo y a indemnizar de los perjuicios a quien los resiente en su patrimonio”¹⁴

Así las cosas, la obligación de indemnizar se funda en el principio de que nadie está facultado para perjudicar a otro, y en que cada quien es responsable de

¹⁴ Loc. Cit. Los daños y perjuicios y la obligación de resarcimiento, la responsabilidad patrimonial del Estado. (pág. 150)

sus propios actos, por lo que, si con ellos se lesiona un derecho ajeno es consecuencia lógica el deber de indemnizar, independientemente del hecho o hechos que causa el daño, pues la responsabilidad civil objetiva nace respecto de dos o más personas que se encuentran en una relación de igualdad, en donde el uso de la cosa peligrosa no es una imposición, sino que por eventualidades de tiempo y lugar, dicho uso es causante de un daño.

Con ello, reafirmamos la diferencia entre la responsabilidad civil objetiva y la responsabilidad patrimonial del Estado, ya que la prestación de los servicios públicos de transmisión y distribución de energía eléctrica son de cierta forma impuestos por el Estado, y en caso de que por ellos se cause un daño a un particular, sería en razón de la relación de subordinación o imposición que existe entre el Estado y los particulares.

C. CASOS EN LOS QUE RESULTA
APLICABLE A LA CFE LA
RESPONSABILIDAD CIVIL OBJETIVA.

Expuesto todo lo anterior, concluyo que sí puede existir el caso en que se le pueda demandar a la CFE la responsabilidad civil objetiva, y esto sería viable únicamente cuando con el uso de cualquier equipo que utilice la empresa productiva el estado en el ejercicio de sus funciones, como pudiera ser una subestación o cable, y el cual sea empleado para la prestación del servicio público de transmisión o distribución de energía eléctrica, se causara un daño a un particular, no obstante que dichos equipos cumplan con todos y cada uno de los requisitos legales impuestos para su funcionamiento y cuidado de la comunidad.

Es decir, considero que la procedencia de la vía civil para la reclamación de una indemnización por daños a CFE sí puede ser decretada por un Juez Civil, siempre y cuando de las pruebas aportadas dentro del juicio se acredite que los

equipos que hubieren causado el daño o daños al particular, no incumplían con ninguna ley o norma aplicable para su uso o bien, con el régimen aplicable a los servicios de transformación y distribución de energía eléctrica; ya que en ese caso en específico, no pudiéramos hablar de una actividad administrativa irregular sino de la consecuencia del riesgo que es para CFE el hacer uso de bienes que por su naturaleza son un riesgo para la sociedad en general y de ahí se desencadena la responsabilidad civil objetiva a cargo de dicha empresa productiva del estado.

Solo en ese caso, considero que sí puede demandarse en la vía civil a la CFE la reclamación de daños y perjuicios causados por responsabilidad civil objetiva, pues si no existe una actividad administrativa irregular es evidente que no puede configurarse la responsabilidad patrimonial del Estado; por lo que, al no poderse dejar en un completo estado de indefensión a la víctima del daño es que considero procedente la vía ordinaria civil para ese supuesto.

Capítulo III

ACTIVIDADES DE LA COMISIÓN FEDERAL DE ELÉCTRICIDAD

Con la finalidad de entrar en contexto, respecto a los posibles daños que puede ocasionar CFE a los particulares en el ejercicio de sus funciones, considero primordial hacer una breve exposición de los procesos que sufre la energía eléctrica para que pueda llevarse a cabo el suministro de energía eléctrica; ya que con ello, se podrá hacer un mejor análisis de la vía procedente a la que deben acudir los gobernados para reclamar a CFE una indemnización por daños.

Así mismo, dentro del presente capítulo haré un breve estudio sobre las actividades exclusivas de la Industria Eléctrica que le corresponden al Estado y las cuales son señaladas así desde el ámbito constitucional.

A. TRANSFORMACIÓN DE LA COMISION FEDERAL DE ELECTRICIDAD.

Con motivo de la reforma a los artículo 25, 27 y 28 de la Constitución Federal, en materia de energía, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre de dos mil trece, se ordenó la transformación de la Comisión Federal de Electricidad de organismo público descentralizado a empresa productiva del Estado y con ella nació la Ley de la Comisión Federal de Electricidad, misma que tiene por objeto regular la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, el Servicio Público de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica y las demás actividades de la industria eléctrica, así como promover el desarrollo sustentable de la industria eléctrica y garantizar su

operación continua, eficiente y segura en beneficio de los usuarios, para cumplir con ello con las obligaciones de servicio público y universal¹⁵.

De la exposición de motivos de la iniciativa del decreto por el que se expidió la Ley de la Comisión Federal de Electricidad, se desprende que el cambio a empresa productiva del estado tuvo como propósito erigirla como una institución con carácter empresarial, con un régimen especial diverso al de las entidades paraestatales, a fin de otorgarle la flexibilidad necesaria para operar eficientemente, pero a partir del reconocimiento de que sigue formando parte del sector público.

Siendo importante aclarar, que al no existir debate entre los criterios sustentados por la Primera y Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que son objeto del presente trabajo y que se expondrán en capítulos siguientes, respecto a la naturaleza de Ente Público Federal que tiene la Comisión Federal de Electricidad y al no existir tampoco contradicción sobre su integración en la Administración Pública Federal, considero importante enfocarme en los procesos que realiza CFE y dejar un poco a un lado el estudio de su naturaleza como empresa productiva del Estado.

Lo anterior es así, porque justo de la dimensión de las actividades de CFE y su injerencia en la vida cotidiana de los particulares que viven dentro del territorio nacional, es que nace la relevancia de tener claro cuál es la vía procedente para reclamarle una indemnización, en caso de que cause daños a los bienes o derechos de los particulares que no tienen el deber jurídico de soportar¹⁶.

En este sentido, me parece importante hacer incapié en la dimensión que tiene la CFE en México, de conformidad con su página web oficial¹⁷ y en la cual se destacan los siguientes factores:

¹⁵ Artículo 1º de la Ley de la Comisión Federal de Electricidad.

¹⁶ Como vimos, solo para los casos en que su actuar sea irregular o bien, se realice fuera de los términos contemplados en las leyes que le son aplicables para sus funciones.

¹⁷ Comisión Federal de Electricidad, Sitio Web Oficial. Disponible en línea: <https://www.cfe.mx/nuestraempresa/pages/historia.aspx>.

- Actualmente la CFE opera el servicio en todo el territorio nacional con más de 94 mil trabajadores activos. La operación de la empresa está organizada en 4 procesos: generación, transmisión, distribución y suministrador de servicios básicos.

- La CFE provee energía eléctrica a un total de 45 millones de clientes y cada año se incorporan un millón de nuevos servicios. El nivel de electrificación en la CFE es del 98.95% de los habitantes.

- Actualmente (septiembre, 2020), CFE cuenta con 335 mil 195 torres de transmisión y subtransmisión; 110,187 kilómetros de longitud de línea (cables); 2,236 subestaciones de potencia y 50,808 kilómetros de longitud de la Red Nacional de Comunicaciones, cable de Fibra Óptica.

- Su parque de generación está conformado por 192 centrales: ciclo combinado, termoeléctricas, hidroeléctricas, carboeléctricas, nucleoeléctrica, turbogás, geotermoeléctrica, eoloeléctrica, diesel y fotovoltaicas.

Así las cosas, lo destacable de dicha información son los cuatro procesos que realiza la CFE y entre los cuales se destacan los de transmisión y distribución que solo pueden ser realizados a cargo del Estado, según vimos anteriormente, y la cantidad de torres de transmisión que tiene actualmente la CFE y la longitud de los cables que son necesarios para su operación. Por esta razón, explicaré de qué trata cada una de dichas actividades en los siguientes apartados.

B. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

En nuestro país, el año 2013 significó un nuevo paradigma en materia de energía y aprovechamiento de los recursos naturales, en virtud que el 20 de diciembre de 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto que reformó a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De esta forma, la exclusividad de llevar a cabo el servicio

público de transmisión y distribución de energía eléctrica por parte del Estado, nace de los mencionados preceptos y los cuales, en la parte que nos interesa, literalmente establecen lo siguiente:

Artículo 25. (...)

*El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos y empresas productivas del Estado que en su caso se establezcan. **Tratándose de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, la Nación llevará a cabo dichas actividades en términos de lo dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución.** En las actividades citadas la ley establecerá las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado, así como el régimen de remuneraciones de su personal, para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas, y determinará las demás actividades que podrán realizar. (...)*

Artículo 27.- (...) En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, salvo en radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y sustancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose de minerales radiactivos no se otorgarán concesiones. **Corresponde exclusivamente a la Nación la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; en estas actividades no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes, mismas que determinarán la forma en que los particulares podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica.** Tratándose del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, en el subsuelo, la propiedad de la Nación es inalienable e imprescriptible y no se otorgarán concesiones. Con el propósito de obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la Nación, ésta llevará a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares, en los términos de la Ley Reglamentaria. **Para cumplir con el objeto de dichas asignaciones o contratos las empresas productivas del Estado podrán**

contratar con particulares. En cualquier caso, los hidrocarburos en el subsuelo son propiedad de la Nación y así deberá afirmarse en las asignaciones o contratos. (...)

Artículo 28.- (...) **No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas:** correos, telégrafos y radiotelegrafía; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; **la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica,** y la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, en los términos de los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución, respectivamente; así como las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia. (...)

Como se ve, entre los principales cambios que contempló la reforma constitucional en comento, se encuentra la participación del sector privado y extranjero en materia de energética, en las actividades de generación y comercialización; mientras que el Estado sigue conservando la titularidad de los servicios de transmisión y distribución de energía eléctrica, a través de la CFE. Por lo que, con la idea de implementar un nuevo modelo energético acorde a las necesidades del país y competitivo a nivel internacional, la industria eléctrica en México permite que la generación y comercialización de energía eléctrica se lleve a cabo en un régimen de libre competencia.

Lo anterior, quedó asentado en el artículo 4º de la Ley de la Industria Eléctrica y el cual establece: “*El Suministro Eléctrico es un servicio de interés público. La generación y comercialización de energía eléctrica son servicios que se prestan en un régimen de libre competencia. (...)*”.

C. PROCESOS DE LA INDUSTRIA ELÉCTRICA

Ahora bien, para entender un poco mejor la multicitada reforma, es necesario que quede claro cuáles son las cuatro actividades principales de la industria, de conformidad con el artículo 2º de la Ley de la Industria Eléctrica¹⁸, acorde al glosario de términos eléctricos de la Secretaría de Energía¹⁹:

- **Generación:** Producción de energía eléctrica por el consumo de alguna otra forma de energía (por ejemplo: viento, sol, gas, vapor, calor geotérmico, movimiento del agua, etcétera).
- **Transmisión:** Es la conducción de energía eléctrica, desde las plantas de generación o puntos de interconexión (punto donde se entrega energía entre dos entidades), hasta los puntos de entrega para su distribución.
- **Distribución:** Es la conducción de electricidad, desde el/los puntos de entrega de la transmisión, hasta los puntos de suministro a los usuarios.
- **Comercialización:** Es el conjunto de actos y trabajos para proporcionar energía eléctrica a cada usuario.

En palabras un poco más sencillas, trataré de definir cada una de las mencionadas actividades, a fin de que pueda quedar claro cómo funciona la Red Eléctrica nacional y el tipo de equipos que ésta utiliza.

1. Generación.

La energía eléctrica es una energía secundaria, derivada de fuentes primarias de energía, y de cuya transformación será posible la obtención de la

¹⁸ Artículo 2.- La industria eléctrica comprende las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización de la energía eléctrica, la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, así como la operación del Mercado Eléctrico Mayorista. El sector eléctrico comprende a la industria eléctrica y la proveeduría de insumos primarios para dicha industria. Las actividades de la industria eléctrica son de interés público.

¹⁹ Limón Portillo, Alejandro. **La reorganización de la Industria Eléctrica en México**. Investigaciones del Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A. C. México, 2017. Disponible en línea: <https://ciep.mx/la-reorganizacion-de-la-industria-electrica-en-mexico/>.

electricidad.²⁰ Dicho proceso de transformación es al que se le llama generación de energía eléctrica.

Cabe señalar, que las plantas de producción de electricidad operan empleando combustibles fósiles como petróleo, gas o carbón; energía nuclear; fuentes renovables de energía como la hidráulica, eólica, solar, las de las mareas; o bien operan a partir del calor desprendido de procesos industriales o tratamientos de residuos.

En este sentido, la reforma energética buscó que la inversión privada entrara al proceso de generación de energía eléctrica, con la finalidad de se usaran fuentes primarias más amigables con el medio ambiente. Lo anterior, fue señalado así tanto en la iniciativa del Poder Ejecutivo Federal como la del Partido Acción Nacional que dieron pie a la mencionada reforma, y lo cual fue tomado en consideración en el dictamen de las comisiones unidas de puntos constitucionales; de energía, y estudios legislativos, primera, con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de energía y en el cual se señaló que:

*...la Iniciativa de Acción Nacional propone llevar a cabo una reforma constitucional que elimine las restricciones vigentes a la competencia y, posteriormente, una reforma legal que materialice la separación de las actividades de generación, despacho, transmisión y distribución de energía eléctrica, a fin de lograr dicha competencia de manera plena en generación y comercialización. (...)*²¹

*Permitir la generación de energía eléctrica por parte de particulares, facilitará dar a los mexicanos y a los sectores público, privado y social energía más barata. Con las reformas que plantea la Iniciativa del Ejecutivo Federal se pretende establecer las bases constitucionales para prever en la legislación secundaria un modelo que se sustenta en los siguientes elementos básicos:*²²

De acuerdo con la Iniciativa del Ejecutivo Federal, el primer resultado que se espera con la reforma es que la generación sea más eficiente, limpia y económica, porque será

²⁰ Cortés Campos, Josefina. **Derecho Administrativo y sector eléctrico: elementos de regulación**. Porrúa, México, 2007, Primera Edición. (Pág. 18.)

²¹ SENADO DE LA REPÚBLICA LXII LEGISLATURA. **DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA**. México, 2013, Disponible en línea: https://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/DICTAMEN_REFORMA_ENERGETICA.pdf. Pág. 19.

²² Ídem, pag. 76

posible acelerar la sustitución de combustóleo y diésel en la generación de energía eléctrica, que actualmente representa el 20.7% de la generación para el servicio público y más del 21% de la generación del Sistema Eléctrico Nacional, por generación de fuentes "limpias" y de gas natural, que además son más baratas.²³

Expuesto lo anterior, es evidente la desintegración horizontal que existe entre los procesos de generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica, en la que el Estado se deberá convertir en el operador del Sistema Eléctrico Nacional y la reserva exclusiva para el Estado en las materias relativas a la operación del sistema y la transmisión y distribución de la energía eléctrica, pudiendo al efecto contratar con particulares en los términos que establecen las leyes, la competencia para la generación y la comercialización.

2. Transmisión.

La energía eléctrica no puede ser almacenada, de ahí la necesidad de que prácticamente la energía producida sea en cada momento la energía consumida.²⁴ De dicha necesidad se deriva el hecho de que la corriente eléctrica deba ser transmitida desde su lugar de generación hasta el punto de consumo, a través de una red especialmente diseñada para tal efecto.

La transmisión debe ser adecuada con las leyes físicas del fluido eléctrico (como el de que éste no puede ser dirigido con una trayectoria específica) y debe estar en completa coordinación con los distintos operadores (de generación, distribución y usuarios finales) para tener una actuación simultánea y convergente a través de un verdadero sistema.

En este orden de ideas, la transmisión consiste en el traslado de la energía eléctrica desde las plantas generadoras hasta los centros de distribución. Debiendo destacar, que CFE es quien se encarga de la operación y equipo técnico necesario para llevar a cabo la transmisión, según vimos en capítulos anteriores.

²³ Ídem, (pág. 77)

²⁴ Loc.Cit. Derecho Administrativo y el sector eléctrico: elementos de regulación. (Pág. 25).

Con ello, podemos afirmar que la eficiencia de la transmisión de energía eléctrica está condicionada por el soporte material que se emplea para tal efecto, ya que es necesario que se empleen cables eléctricos para unir la planta de producción con el punto de consumo; y para el caso de que CFE no use los cables necesarios (y regulados en diferentes NOMs²⁵) para hacer el transporte de la energía eléctrica, es evidente que pudiéramos hablar de un caso de actividad administrativa irregular.

3. Distribución.

La distribución de la energía eléctrica consiste en la conducción del fluido eléctrico a tensión reducida, desde las subestaciones transformadoras hasta los lugares de consumo para los usuarios finales.²⁶

En ese sentido, la autora Josefina Cortés Campos señala que:

*“resulta indispensable garantizar que la distribución sea producida en condiciones de seguridad necesarias y a una frecuencia determinada; tales características suponen una continua labor de mantenimiento en las redes de transporte y distribución que, tradicionalmente, ha justificado la intervención pública orientada a asegurar el abastecimiento de forma continua a través de las medidas de seguridad más adecuadas”.*²⁷

Tomando en consideración lo que implica la distribución de la energía eléctrica, me gustaría resaltar lo señalado en el artículo 3º de la Ley de la Industria Eléctrica, y en el cual se definen ciertos conceptos usado en dicho ordenamiento y en el cual se señala lo que debe entenderse por:

XXXIII. Red Eléctrica: Sistema integrado por líneas, subestaciones y equipos de transformación, compensación, protección, conmutación, medición, monitoreo, comunicación y operación, entre otros, que permiten la transmisión y distribución de energía eléctrica; (...)

²⁵ Un ejemplo es la **Norma Oficial Mexicana NOM-001-SEDE-2012, Instalaciones Eléctricas (utilización)**.

²⁶ Loc. Cit. **Derecho Administrativo y el sector eléctrico: elementos de regulación**. (Pág. 31.)

²⁷ Ídem. (Pág. 32.)

XXXV. Red Nacional de Transmisión: Sistema integrado por el conjunto de las Redes Eléctricas que se utilizan para transportar energía eléctrica a las Redes Generales de Distribución y al público en general, así como las interconexiones a los sistemas eléctricos extranjeros que determine la Secretaría;

XXXVI. Redes Generales de Distribución: Redes Eléctricas que se utilizan para distribuir energía eléctrica al público en general;

Así las cosas, es evidente que el Estado, a través de la CFE, es responsable de los daños que puedan ser ocasionados por los diferentes equipos que se utilicen para la transformación y distribución de energía eléctrica, siempre y cuando el daño sea ocasionado por mal mantenimiento o uso inadecuado/ilegal de los cables, subestaciones o cualquier equipo que sea utilizado para llevar a cabo dichos servicios públicos; en ese sentido estoy de acuerdo con que la reclamación de indemnización por daños ocasionados por equipos utilizados por la CFE puede ser realizada a través de la vía administrativa y con fundamento en la ley respectiva.

Ahora bien, respecto a la comercialización de energía eléctrica no considero necesario hacer un apartado especial pues como ya hemos visto, dicha actividad puede estar a cargo de los particulares y a través de ella no puede considerarse que pueda ocasionarse un daño por responsabilidad objetiva civil, pues no deriva del uso de un mecanismo que por su fuerza o velocidad cause un daño a alguien. Así, en esa actividad no existe debate respecto a la vía procedente para la reclamación de indemnización a cargo de CFE.

Capítulo IV

CRITERIO EMITIDO POR LA SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

Dentro del presente capítulo expondré los antecedentes y el análisis del amparo en revisión número 1131/2017 resuelto por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación²⁸, el cual fue interpuesto por Mario Alberto Hernández de la Rosa en contra de la sentencia dictada el 28 de octubre de 2016 en el juicio de amparo indirecto 1017/2016 y el cual fue resuelto por el alto tribunal por ejercer su facultad de atracción, con el propósito de pronunciarse respecto de la naturaleza de CFE como empresa productiva del Estado y si puede ésta considerarse como un Ente Público de carácter Federal y, por tanto, si su actividad se sujeta a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

El propósito de este apartado es determinar cuál postura comparto, si la de la Primera o la Segunda Sala, respecto al a vía procedente para reclamarle a CFE la indemnización que corresponda por los daños que cause a los particulares en el ejercicio de sus funciones como empresa productiva del estado.

A. ANTECEDENTES DEL CASO.

El amparo en revisión mencionado tiene su origen en el fallecimiento de una persona, a causa de estar construyendo la segunda planta de un edificio en el centro de la Ciudad de Saltillo, en el Estado de Coahuila, esto al intentar colocar una varilla de acero que sirviera de refuerzo para la construcción y ésta “recibió” una descarga proveniente de las líneas o cables de conducción de energía

²⁸ **Ejecutoria del amparo directo en revisión 1113/2017.** Segunda Sala de la SCJN. (SJF y su Gaceta: Décima Época, Mayo, 2017). Disponible en línea: SCJN < https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2018-05/AR-1131-2017.pdf.> .

eléctrica que se encontraban junto al inmueble y que son propiedad de Comisión Federal de Electricidad.

Así las cosas, los hechos jurídicos relevantes del caso son los siguientes:

- **Reclamación ante CFE.** En marzo de 2016, el hermano del fallecido presentó ante CFE una solicitud de reparación integral de los daños con motivo de una actividad administrativa irregular, en términos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. En su escrito sostuvo que los cables o líneas de conducción de energía estaban instaladas de manera irregular, pues no cumplían con las normas oficiales que regulan las instalaciones eléctricas de 13,200 voltios de capacidad.

- **CFE desechó la solicitud.** Consideró que la reclamación era “notoriamente improcedente” en términos de los artículos 3 y 22 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, toda vez que los hechos que la sustentaban no eran consecuencia de una actividad administrativa sino de una “actividad industrial relacionada con la distribución de la energía regulada en el artículo 2 de la Ley de la Industria Eléctrica”.

- **Juicio de Amparo.** El hermano del fallecido promovió juicio de amparo indirecto en contra de la resolución antes referida, argumentando, entre otras cosas, que considerar que CFE realiza actividades industriales (y que por ende no puede considerarse como autoridad administrativa), es pasar por alto que la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado resulta aplicable no sólo a los entes públicos federales, sino también a “cualquier otro Ente Público de carácter Federal”.

- **Sentencia Juez de Distrito.** El juez sobreseyó el juicio porque, a su consideración, CFE no era autoridad para efectos del juicio de amparo. Consideró que derivado de la reforma constitucional y legal en materia energética: a) CFE dejó de ser un organismo público descentralizado para transformarse en empresa productiva del Estado; b) se permitió la participación de particulares en el desarrollo de actividades distintas a la conducción y distribución de energía

eléctrica, y c) a los actos de aquélla resulta aplicable la legislación civil y mercantil, salvo a los dictados en materia de contrataciones.

- **Recurso de revisión.** El quejoso interpusó recurso de revisión y el cual, entre otras cosas, argumentó que no todos los actos de CFE son de naturaleza comercial o mercantil. Su cambio de naturaleza no la excluye de la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, puesto que sigue siendo un Ente Público Federal.

- **Recurso de revisión adhesiva.** Por su parte, CFE interpusó recurso de revisión adhesivo y argumentó que fue correcto que se considere que no forma parte de la administración pública federal y que, por ende, se haya estimado que no resulta aplicable la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

B. ANÁLISIS DE LA NATURALEZA DE CFE Y SUS FUNCIONES.

Expuestos los hechos jurídicos relevantes que llevaron a resolver a la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el amparo en revisión número 1131/2017, es evidente que lo primero que debía resolver la Sala era definir si fue correcto el sobreseimiento del juicio de amparo por el juzgador. Sin embargo, para determinar si un acto puede o no ser considerado de autoridad — en este caso, si lo es que CFE haya desechado la reclamación que se le solicitó — conforme a los precedentes y doctrina el Alto Tribunal debía estudiar su naturaleza en concreto y el tipo de repercusiones que tenían en la esfera jurídica de una persona.

En efecto, la determinación de si un acto constituye o no uno de autoridad presupone el conocimiento de las condiciones fácticas y normativas en las que se dicta y, en su caso, su repercusión en la esfera jurídica de una persona determinada (quien interpone la acción de amparo). Sin tal conocimiento de su

ámbito de aplicación, su calificación para efectos del juicio de garantías no sólo resultaría ocioso, sino incorrecto.

En ese sentido, considero importante exponer los razonamientos y análisis más importantes efectuados por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la mencionada ejecutoria y los cuales, medularmente consistieron en los siguientes:

- Respecto al concepto “actividad administrativa irregular”, la irregularidad se refiere al actuar desplegado sin atender las condiciones normativas o parámetros establecidos. Conforme a los criterios del Alto Tribunal, se ha considerado que la voluntad del Poder Reformador de la Constitución fue circunscribir este régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado a las funciones materialmente administrativas, excluyendo así, por ejemplo, a las jurisdiccionales. En este orden de ideas, uso como sustento la siguiente tesis:

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 113, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, NO COMPRENDE LA FUNCIÓN MATERIALMENTE JURISDICCIONAL.

El citado precepto establece que la responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa, y éstos tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que determinen las leyes. En ese sentido, la responsabilidad del Estado no comprende la función materialmente jurisdiccional ejercida por los titulares de los órganos encargados de impartir justicia desplegada al tramitar y resolver los asuntos sometidos a su conocimiento, quienes al hacerlo deben actuar con independencia y autonomía de criterio, subordinando sus decisiones únicamente a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y leyes aplicables, lo cual no se lograría si tuvieran que responder patrimonialmente frente a los propios enjuiciados. Lo anterior es así, porque fue voluntad del Poder Reformador de la Constitución no incluir la labor jurisdiccional propiamente dicha dentro de los actos susceptibles de dar lugar a la responsabilidad patrimonial del Estado, sino exclusivamente a los actos de naturaleza materialmente administrativa ejecutados en forma irregular por los tribunales, o por sus respectivos órganos de administración, cuando pudieran ocasionar daños a los particulares. Además, si bien la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, ordenamiento reglamentario del segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone en su artículo 2 que entre los sujetos de esa Ley se encuentra el Poder Judicial Federal, ello significa que se trata de un ente público a quien puede atribuírsele responsabilidad patrimonial, objetiva y directa, pero sólo por su actividad de naturaleza materialmente administrativa e

*irregular, de la cual deriven daños a los particulares, lo cual excluye toda posibilidad de exigírsela con motivo del trámite jurisdiccional de los asuntos sometidos a su potestad y por el dictado de sus sentencias, garantizándose así la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones, conforme lo exige el párrafo tercero del artículo 17 constitucional.*²⁹

- No obstante, la Segunda Sala reconoce que el artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado establece un criterio orgánico al señalar que son sujetos de la misma los “entes públicos federales” y enunciar algunos de ellos — como los Poderes Judicial, Ejecutivo o Legislativo — para determinar la procedencia de una reparación con motivo de un daño ocasionado a un particular pero considera que también es relevante identificar una función materialmente administrativa cuyo ejercicio se realice de manera irregular.

- También señala que debe entenderse que aunque inicialmente todos los entes públicos federales se encuentran sujetos a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, sólo serán procedentes las solicitudes indemnizatorias que reclamen un daño causado como consecuencia de una actividad que se considere materialmente administrativa, y siempre que se sigan demás requisitos y procedimientos previstos en dicha ley.

- Sostiene la Sala que para analizar la naturaleza de CFE debe partirse de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 20 de diciembre de 2013 (“Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía”) y la cual previó la participación de las empresas productivas del Estado en ciertas actividades estratégicas (específicamente en la extracción del petróleo y demás hidrocarburos y en la transmisión y distribución de energía eléctrica), y que el Gobierno Federal deberá mantener siempre su control y propiedad.

²⁹ 8 Tesis Aislada 2ª XCIV/2010, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXII, Septiembre de 2010m, p. 199.

- Respecto al Dictamen de las comisiones legislativas, que dio origen a la mencionada reforma constitucional, señala dos pilares centrales de la nueva industria energética mexicana: a) la participación de capitales privados en diversas áreas industriales que habían sido reservadas al Estado en la historia moderna del país, y b) la transformación de ciertos órganos estatales existentes a modalidades orgánicas y competenciales novedosas, tales como los Órganos Reguladores Coordinados en Materia de Energía y las empresas productivas del Estado (en el caso de Petróleos Mexicanos y CFE).

- Expone que, en relación con las empresas productivas del Estado, el Dictamen legislativo se limita a señalar, por un lado, que con su creación se busca otorgar al sector público “otra posibilidad” orgánica para realizar las áreas estratégicas a su cargo y, por otro, a describir tanto los aspectos relativos al proceso de transformación de entidades paraestatales a empresas productivas del Estado de Petróleos Mexicanos y CFE, como los principios que regirán su estructura orgánica y competencial bajo esa nueva figura. Dicho régimen quedó plasmado en los artículos transitorios del Decreto de reforma constitucional.

- Afirma que CFE en su carácter de empresa productiva del Estado es una empresa que pertenece al Gobierno Federal, pues por mandato constitucional aquél mantendrá siempre el control y propiedad de ésta (artículo 25, párrafo quinto). Asimismo, advirtió que con la introducción de esa figura jurídica el Poder Reformador de la Constitución pretendió establecer una nueva modalidad de entidades públicas para cumplir con un objetivo claro y previsto en el texto constitucional: “la creación de valor económico e incrementar los ingresos de la Nación, con sentido de equidad y responsabilidad social y ambiental”.

- La Sala destacó los regímenes especiales en distintas materias con los que cuenta CFE, tales como i) de empresas productivas subsidiarias y empresas filiales; ii) de remuneraciones; iii) adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras; iv) bienes; v) responsabilidades, y vi) presupuesto y deuda, los cuales están desarrollados en la propia Ley. Destacó también que el derecho mercantil y civil serán supletorios, y en caso de duda se deberá favorecer la

interpretación que privilegie la mejor realización de sus fines y objeto conforme a su naturaleza jurídica de empresa productiva del Estado con régimen especial y su régimen de gobierno corporativo, de tal manera que pueda competir con eficiencia en la industria energética.

- Con la creación de las empresas productivas del Estado³⁰ se pretendió establecer una técnica novedosa de organización institucional con la que ahora cuenta el Gobierno Federal para la realización de ciertas y específicas atribuciones que constitucionalmente se le encomiendan, tales como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica. Este organismo con estructura y principios empresariales pretende ser flexible y para ello es necesario “romper” con la tradicional lógica de controles y jerarquía administrativa, así como exceptuarse de las normas tradicionalmente que regulan los demás entes de la administración pública.

- En efecto, la Segunda Sala afirma que como parte de su “régimen especial” el legislador pretendió diferenciar a CFE (y Petróleos Mexicanos) de los demás entes públicos, puesto que: **a)** Se rigen por sus leyes, reglamentos y supletoriamente por el derecho civil y mercantil; **b)** Sus consejeros no están sujetos a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (artículo 29) pero sí resulta vinculante al personal de CFE y sus empresas productivas subsidiarias; **c)** A sus adquisiciones, arrendamientos, contrataciones de obras y de servicios y obras no les resulta aplicables ni la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público ni la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (artículo 77, párrafo segundo); **d)** Aunque sus bienes inmuebles se benefician del régimen de dominio público de la Federación previsto en la Ley General de Bienes Nacionales, dicha normativa no resulta aplicable respecto a los actos de disposición, gravamen, adquisición, arrendamiento, enajenación y administración; **e)** No les son aplicables

³⁰ Según se desprende, al parecer de la segunda sala, de la exposición de motivos de la reforma constitucional en materia energética.

las disposiciones de austeridad contenidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

- Que de conformidad con el artículo 90 constitucional, queda claro que la Administración Pública Federal será “centralizada y paraestatal”, de tal manera que los distintos entes públicos que se agrupen dentro de aquélla deben ser incorporados en alguna de esas categorías. Así, dado que ni la reforma constitucional en materia energética ni alguna otra posterior han reconfigurado a la administración pública, debe entenderse que dentro de la centralización y la paraestatalidad se comprenden todas y cada una de las distintas modalidades de configuración orgánica con las que cuenta la Administración para ejercer las funciones que constitucionalmente se le encomiendan. Esto sin pasar desapercibido que la mencionada reforma constitucional pretendió crear una nueva categoría de entes públicos con un régimen especial de autonomía y flexibilidad operativa, distinta a los hasta entonces existentes.

- En virtud de lo expuesto en los puntos anteriores, la Sala estimó que las empresas productivas del Estado constituyen una nueva categoría de entidad de la Administración Pública Paraestatal, distinta a las hasta entonces existentes, pues no sólo no está sujeta a las mismas modalidades de control y coordinación, sino que también se diferencia de aquéllas por su régimen especial basado en el derecho mercantil y civil, y con una estructura que se dirige a la realización de objetivos comerciales. Es decir, se trata de una nueva categoría de empresas públicas pertenecientes a la Administración Pública Federal que deben ser incluidas en las tradicionales categorías de “centralizada” y “paraestatal” del artículo 90 constitucional, pero con un régimen distinto y ordenado constitucionalmente.

- La Sala argumenta que con el hecho de que la CFE pretenda orientarse bajo principios de gobierno corporativo y eficiencia y que el derecho

común le sea supletorio, en modo alguno pretende excluirla por completo de la órbita del derecho público.³¹

La Sala advirtió que la transformación de CFE en empresa productiva del Estado únicamente pretendió otorgarle un nuevo marco jurídico con mayor flexibilidad operativa, que se acercara y le permitiera competir con las empresas privadas, pero no excluirla totalmente del régimen de derecho público. En este sentido, la Sala considera que al tratarse de una entidad perteneciente a la Administración Pública Federal, CFE sí es un Ente Público para efectos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Expuesto lo anterior, cabe destacar que la conclusión más importante a la que arribó la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en esta primera parte del estudio del caso, es que la Comisión Federal de Electricidad es una nueva categoría de entidad de la Administración Pública Paraestatal, distinta a las hasta entonces existentes, pues no sólo no está sujeta a las modalidades de control y coordinación, sino que también al régimen especial basado en el derecho mercantil y civil; sin embargo, la considera parte de la Administración Pública Federal y como tal se le puede considerar un Ente sujeto al régimen de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

C. ANÁLISIS DE LA VÍA PARA LA RECLAMACIÓN DE LA INDAMNIZACIÓN POR DAÑOS CAUSADOS POR CFE.

Ahora bien, no obstante que la Segunda Sala llega a la conclusión de que CFE sí es un Ente Público Federal que puede estar sujeta a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, cuestiona el hecho de que efectivamente

³¹ Esto no obstante que que son normas de derecho público las que, precisamente, constituyen el fundamento de su existencia en cuanto empresa productiva del Estado propiedad del Gobierno Federal (artículos 25, párrafo quinto, y 27, párrafo octavo constitucionales, en relación con los artículos transitorios tercero y vigésimo del Decreto que promulgó su reforma y 2 de la Ley de CFE).

la empresa productiva del Estado realice actividades administrativas y en ese sentido, su análisis al respecto lo hace bajo los siguientes argumentos:

- No obstante lo expuesto en la primera parte de estudio efectuado por la Segunda Sala, ésta consideró que CFE no realiza funciones materialmente administrativas sino mercantiles y, por tal razón, no es posible exigirle una reparación por la vía de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

- Aunque en los artículos 25, 27 y 28 constitucionales se establece que la transmisión y distribución de energía eléctrica son áreas estratégicas y servicios públicos cuya prestación se reservó en exclusiva al Estado, sin que su intervención en las mismas se considere monopólica; la Segunda Sala considera incorrecto que la transmisión y distribución deban calificarse como actividades “administrativas”, dado que se pasaría por alto que el Constituyente permanente ordenó la creación de una nueva figura o categoría de organismo público con un régimen comercial — esto es, distinto y diferenciado de cualquier otro Ente Público—, y que dicho régimen especial busca otorgarle flexibilidad para cumplir su objetivo de crearle valor económico para el Estado mexicano.

- En efecto, esta Sala considera que al existir un mandato expreso y claro a nivel constitucional, éste debe ser el punto de partida o la premisa central que oriente la categorización de las diversas funciones que CFE realice, sea la prestación del servicio de transporte, distribución o suministro de energía eléctrica. En este sentido, la única excepción a su actuar que puede considerarse como acto administrativo son todos los actos que CFE realice dentro de un procedimiento de contratación hasta el momento del fallo, pues una vez firmado el contrato éste y todos los aspectos que deriven del mismo deberán considerarse mercantiles, tal como lo dispone el artículo 82 de la Ley de la CFE.³²

- La perspectiva mercantil de las actividades de transmisión y distribución de energía eléctrica en modo alguno pasa por alto que

³² Artículo 82.- Todos los actos que se desarrollen dentro del procedimiento de contratación que se regula en el presente Capítulo, hasta el momento del fallo, inclusive, serán de naturaleza administrativa. Una vez firmado el contrato, éste y todos los actos o aspectos que deriven del mismo serán de naturaleza privada y se regirán por la legislación mercantil o común aplicable.

tradicionalmente las etiquetas de “servicio público” o “área estratégica” podrían asociarse con el ámbito propio de regulación del derecho administrativo. Sin embargo, conviene destacar que la propia Ley de la Industria Eléctrica establece una previsión clara:

Artículo 5.- El Gobierno Federal, los Generadores, los Transportistas, los Distribuidores, los Comercializadores, los Usuarios Calificados Participantes del Mercado y el CENACE, cada uno en el ámbito de sus competencias y responsabilidades, ejecutarán los actos que resulten necesarios para mantener la integridad y el funcionamiento eficiente del Sistema Eléctrico Nacional.

En lo no previsto por esta Ley, se consideran mercantiles los actos de la industria eléctrica, por lo que se regirán por el Código de Comercio y, de modo supletorio, por las disposiciones del Código Civil Federal.

- Así, la Sala termina concluyendo que dado que no está regulado ni en la Ley de CFE ni en la Industria Eléctrica la vía para exigir el pago indemnizatorio a dicha empresa productiva, y en virtud de que los principios y objetivos constitucionales que orientan el actuar de CFE conforme a su nueva naturaleza, dicha reclamación no debe considerarse como una actividad administrativa sino mercantil, pues es precisamente la normativa civil y mercantil la que resulta supletoria para ser acorde con el mandato y las funciones que desde la Constitución se le encomiendan a CFE. Consecuentemente, se concluyó que no es aplicable la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, a pesar de que CFE sea un Ente Público y se creó el siguiente criterio jurisprudencial:

COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. EL PAGO DE LA INDEMNIZACIÓN POR DAÑOS GENERADOS COMO CONSECUENCIA DE LA ACTIVIDAD RELACIONADA CON EL SERVICIO PÚBLICO QUE PRESTA ES RECLAMABLE EN LA VÍA CIVIL.

Con motivo de su transformación en empresa productiva del Estado, la Comisión Federal de Electricidad se rige, en lo no previsto por su Ley y por el Reglamento de ésta, por el derecho civil y mercantil. Entonces, si su Ley y la Ley de la Industria Eléctrica no establecen la vía para exigir el pago indemnizatorio ocasionado con motivo de la prestación de un servicio público, los actos que realiza relacionados con éste deben ser entendidos como de naturaleza mercantil y no administrativa, por ser dicho régimen el más acorde con la flexibilidad operativa, los principios y los objetivos empresariales y comerciales que se previeron para su funcionamiento, con motivo de la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de

*energía, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2013. **Por tal razón, la vía procedente para reclamar el pago de la indemnización por los daños derivados de actos relacionados con el servicio público que presta es la civil, conforme al artículo 1913 del Código Civil Federal.***

Amparo en revisión 1131/2017. Mario Alberto Hernández de la Rosa. 30 de mayo de 2018. Mayoría de tres votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek y Eduardo Medina Mora I. Disidentes: José Fernando Franco González Salas y Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: José Omar Hernández Salgado.³³

Así las cosas, lo más relevante de la ejecutoria expuesta en el presente capítulo es la determinación, vía jurisprudencia, hecha por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, respecto a que la vía procedente para reclamar el pago de la indemnización por los daños derivados de actos relacionados con el servicio público que presta la Comisión Federal de Electricidad es la civil, conforme al artículo 1913 del Código Civil Federal.

D. CONTRARGUMENTOS AL CRITERIO DE LA SEGUNDA SALA.

No comparto en su totalidad las consideraciones expuestas por la Segunda Sala, en cuanto a que la CFE no realiza actos administrativos. Por lo que, expondré brevemente las cuestiones planteadas por el Alto tribunal y que pueden ser debatibles.

1. La CFE presta un servicio público y ejerce funciones exclusivas del Estado.

³³ Registro digital: 2017876 Aislada Materias(s): Constitucional, Administrativa, Civil Décima Época Instancia: Segunda Sala Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Tomo: Libro 58, septiembre de 2018 Tomo I Tesis: 2a. LXXIX/2018 (10a.) Página: 1211

Contrario a las conclusiones expuestas por la Segunda Sala, en la resolución del amparo en revisión número 1131/2017, a mi parecer la CFE sí realiza actos materialmente administrativos, en virtud de que la transmisión y distribución de energía eléctrica son actividades administrativas, pues éstas son áreas estratégicas en las que el Estado mantiene su titularidad, de conformidad con lo señalado en la Ley de la Industria Eléctrica en su artículo 2º y el cual literalmente establece:

Artículo 2.- La industria eléctrica comprende las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización de la energía eléctrica, la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, así como la operación del Mercado Eléctrico Mayorista. El sector eléctrico comprende a la industria eléctrica y la proveeduría de insumos primarios para dicha industria. Las actividades de la industria eléctrica son de interés público. La planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, así como el Servicio Público de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica, son áreas estratégicas. En estas materias el Estado mantendrá su titularidad, sin perjuicio de que pueda celebrar contratos con particulares en los términos de la presente Ley. El Suministro Básico es una actividad prioritaria para el desarrollo nacional.

De manera que, del precepto citado se desprende que la industria eléctrica está compuesta por diversas actividades que deben realizarse para que pueda prestarse efectivamente el servicio de suministro de energía eléctrica y las cuales consisten en: la generación, transmisión, distribución y comercialización de la energía eléctrica; pero, solo las actividades de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica son áreas estratégicas y por lo tanto solo el Estado es el titular.

Ahora bien, en relación con lo establecido en el artículo 2 de la Ley de la Industria Eléctrica, el artículo 5 de la Ley de la Comisión Federal de Electricidad señala expresamente que: *“La Comisión Federal de Electricidad tiene por objeto prestar, en términos de la legislación aplicable, el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, por cuenta y orden del Estado Mexicano (...);* y con ello, queda claro cual es el único organismo encargado del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica a nombre del Estado.

Por lo que, no puede desconocerse que la CFE actúa como Ente Público Federal con actividades administrativas, pues es a través de dicha persona moral que el Estado Mexicano presta los servicios públicos de transmisión y distribución de energía eléctrica.

En este mismo orden de ideas, los artículos 4 y 8 de la Ley de la Industria Eléctrica señalan expresamente que:

*Artículo 4.- El Suministro Eléctrico es un servicio de interés público. La generación y comercialización de energía eléctrica son servicios que se prestan en un régimen de libre competencia. **Las actividades de generación, transmisión, distribución, comercialización y el Control Operativo del Sistema Eléctrico Nacional son de utilidad pública y se sujetarán a obligaciones de servicio público y universal en términos de esta Ley y de las disposiciones aplicables, a fin de lograr el cabal cumplimiento de los objetivos establecidos en este ordenamiento legal.** Son consideradas obligaciones de servicio público y universal las siguientes:*

I. Otorgar acceso abierto a la Red Nacional de Transmisión y las Redes Generales de Distribución en términos no indebidamente discriminatorios, cuando sea técnicamente factible;

II. Ofrecer y prestar el Suministro Eléctrico a todo aquél que lo solicite, cuando ello sea técnicamente factible, en condiciones de eficiencia, Calidad, Confiabilidad, Continuidad, seguridad y sustentabilidad;

III. Cumplir con las disposiciones de impacto social y desarrollo sustentable establecidas en el Capítulo II del Título Cuarto de esta Ley;

IV. Contribuir al Fondo de Servicio Universal Eléctrico, conforme a lo señalado en el artículo 114 de esta Ley;

V. Cumplir con las obligaciones en materia de Energías Limpias y reducción de emisiones contaminantes que al efecto se establezcan en las disposiciones aplicables, y

VI. Ofrecer energía eléctrica, potencia y Servicios Conexos al Mercado Eléctrico Mayorista basado en los costos de producción unitarios conforme a las Reglas del Mercado, garantizando, en primera instancia, los Contratos de Cobertura Eléctrica con Compromiso de Entrega Física y, en segundo término, el suministro de energías limpias, entregando dichos productos al Sistema Eléctrico Nacional cuando sea técnicamente factible, sujeto a las instrucciones del CENACE.

*Artículo 8.- La generación, transmisión, distribución, comercialización y la proveeduría de insumos primarios para la industria eléctrica **se realizarán de manera independiente entre ellas y bajo condiciones de estricta separación legal**; de la misma manera, se separarán el Suministro de Servicios Básicos y las otras modalidades de comercialización.*

Así, del primero de los preceptos transcritos se desprende que las actividades de generación, transmisión, distribución, comercialización y el Control Operativo del Sistema Eléctrico Nacional son de utilidad pública y **se sujetarán a obligaciones de servicio público** y una de éstas es: el ofrecer y prestar el Suministro Eléctrico a todo aquél que lo solicite, cuando ello sea técnicamente factible.

De esta forma, es evidente que las actividades y/o servicios que realiza la CFE por si misma o a través de los contratos que celebre con particulares, revisten el carácter de servicio público y como tal, están sujetas sus principios rectores y al régimen de derecho público de éstos. No obstante que, tal y como se desprende del segundo de los preceptos citados, las diferentes actividades que se realizan para llevar a cabo el servicio de suministro de energía eléctrica cuentan con una separación legal estricta entre cada una de ellas y son independientes entre si.

Con lo anterior se evidencia que, y contrario a lo que afirma la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sí existe diferenciación entre las actividades de generación, transmisión, distribución, comercialización de energía eléctrica y eso conlleva a que les puedan ser aplicables regímenes distintos para cada una de ellas y más aún si por mandamiento legal (artículos 25, 27 y 28 constitucional) corresponde exclusivamente a la Nación la planeación y el control del sistema eléctrico nacional y el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica.

2. La prestación de un servicio público debe considerarse una actividad administrativa.

Por otro lado, vale la pena destacar lo que significa que las actividades que realiza la CFE sean consideradas un servicio público, pues como vimos, la Ley de la Industria Eléctrica expresamente establece que dichas actividades deban regirse por las leyes aplicables al servicio público. En este sentido, el autor Rodolfo Ortiz Ortiz señala que:

“Para hablar de servicio público, una primera noción es satisfacer las necesidades de la colectividad por un servicio correspondiente en que ocasiones es prestado por un particular o un grupo de ellos a cambio de una contraprestación, también es considerado como una labor específica que compete exclusivamente al estado en su carácter de administrador público.”³⁴

Por su parte el jurista Andrés Serra Rojas dice que el servicio público es: *una actividad técnica directa o indirecta, de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeto a un régimen especial de derecho público*³⁵

De esta forma, sí puede considerarse que la CFE realiza actividades administrativas; al ser la única persona moral (por ser el único organismo facultado para realizarlas en nombre del Estado) que realiza las actividades de distribución y transformación de energía eléctrica y por lo tanto le es aplicable la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, ya que cumple con las hipótesis normativas contempladas en dicho ordenamiento. Aunque esto signifique que no corre con la misma suerte las actividades que pueda realizar por la generación y la comercialización de la energía eléctrica, ya que son actividades independientes unas de otras y cuentan con un régimen jurídico distinto.

³⁴ Ortiz Ortiz, Rodolfo. Marco Constitucional del Servicio Público Federal (Artículos 28 y 115). Libro de la Biblioteca Virtual del Instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM. Disponible en línea: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4034/11.pdf>.

³⁵ Idem.

3. La supletoriedad del derecho civil y mercantil no significa que la CFE no realice actividades administrativas.

Como vimos, la Sala determina que por el régimen especial de CFE, basado en el derecho mercantil y civil, y su estructura que se dirige a la realización de objetivos comerciales, es evidente que la vía para exigir el pago indemnizatorio a dicha empresa productiva es la civil y que sus actividades no deben considerarse como una actividad administrativa sino mercantil; sin embargo, no considero que la supletoriedad que establece la Ley de la Comisión Federal de Electricidad, respecto al derecho mercantil y civil, signifique que todos los actos que realiza la CFE deban ser considerados de naturaleza comercial.

Esto es así, porque al ser la Comisión Federal de Electricidad un Ente Público que forma parte de la Administración Pública Federal, que ejerce gasto público y que además es el encargado de prestar un servicio público, es evidente que también realiza actividades administrativas y no puede usarse como argumento para que no le sea aplicable a dicha entidad la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, el hecho de que realice actividades de naturaleza mercantil; sin embargo, estoy de acuerdo con que la CFE tiene relaciones comerciales y que éstas deben regirse por el derecho comercial, pero eso no debe traducirse en que todas las actividades que realiza las hace en un plano de coordinación con los particulares.

En este mismo orden de ideas se ha pronunciado el Pleno en Materia Administrativa del Séptimo Circuito, al emitir el siguiente criterio jurisprudencial:

COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE CONFORME A LA TESIS 2a. XLII/2015 (10a.), DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, TANTO LOS CONTRATOS DE SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA CELEBRADOS POR AQUÉLLA CON LOS USUARIOS, COMO LA

NEGATIVA A DEVOLVER CANTIDADES INDEBIDAMENTE PAGADAS CON MOTIVO DE ESE SUMINISTRO TIENEN NATURALEZA MERCANTIL, NO IMPLICA QUE LOS DEMÁS ACTOS DERIVADOS DE ESE CONTRATO DEBAN TENER LA MISMA NATURALEZA, Y SEAN AJENOS A UN ACTO DE AUTORIDAD, Y QUE POR ELLO SE ACTUALICE UN MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA DE LA DEMANDA DE AMPARO.

De la interpretación de la tesis citada y de las ejecutorias de los conflictos competenciales 149/2015, 169/2015, 208/2015, 219/2015 y 221/2015, emitidas por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se evidencia **que si bien el contrato de suministro de energía eléctrica celebrado por la Comisión Federal de Electricidad con los usuarios, es de naturaleza comercial o mercantil, ello no implica que los demás actos que se atribuyan a funcionarios de esa empresa productiva del Estado, necesariamente deban tener la misma naturaleza y**, por tanto, sean ajenos a un acto de autoridad, toda vez que acorde a los estudios realizados por el Máximo Tribunal invocados, lo conducente es que el Juez de Distrito analice la naturaleza jurídica de cada acto reclamado, para desentrañar sus propias características, así como el marco normativo que lo rige, para resolver casuísticamente, si se trata de uno de naturaleza mercantil, que evidencie una relación de coordinación entre particulares; supuesto en que no será un acto de autoridad, como sucede cuando el usuario reclama a la Comisión referida la devolución de cantidades pagadas indebidamente con motivo del servicio eléctrico contratado, o en caso distinto, **el acto corresponda a uno de naturaleza administrativa, como acontece tratándose del procedimiento de visita de verificación a los medidores instalados en los inmuebles de los usuarios, incluido el corte realizado derivado de ese procedimiento, así como la orden de suspensión de ese servicio contenida en el aviso recibo o su ejecución, entre otros**; actos respecto de los cuales el juzgador deberá determinar si el impugnado en el juicio de amparo puede considerarse o no como proveniente de una autoridad para los efectos de ese juicio, y pronunciarse sobre su eventual procedencia; por tal razón, no se está en presencia de un motivo manifiesto e indudable de improcedencia que origine el desechamiento de la demanda, cuando se reclaman actos de naturaleza administrativa, porque en este supuesto, la tesis mencionada no resulta exactamente aplicable.³⁶

PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SÉPTIMO CIRCUITO.

Contradicción de tesis 1/2016. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo, ambos en Materia Administrativa del Séptimo Circuito. 3 de mayo de 2016. Unanimidad de seis votos de los Magistrados Luis García Sedas, Naela Márquez Hernández, Eliel Enedino Fitta García, Anastacio Martínez García, Víctor Hugo Mendoza Sánchez y Roberto Castillo Garrido. Ponente: Luis García Sedas. Secretaria: Teresa Paredes García.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito, al resolver las quejas 248/2015 y 254/2015, y el diverso sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito, al resolver las quejas 249/2015, 254/2015, 244/2015, 259/2015, 266/2015 y 269/2015.

³⁶ Registro digital: 2011842 Instancia: Plenos de Circuito Décima Época Materias(s): Común, Administrativa Tesis: PC.VII.A. J/2 A (10a.) Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 31, Junio de 2016, Tomo III, página 1550 Tipo: Jurisprudencia.

En esencia, lo que se desprende del criterio citado es que la relación entre la Comisión Federal de Electricidad y los particulares en lo relativo al suministro de energía eléctrica es de coordinación, originada por un acuerdo de voluntades donde ambas partes adquieren derechos y obligaciones recíprocos dentro de un ámbito privado. Lo anterior en razón de que la CFE es un organismo de la Administración Pública Federal con personalidad jurídica y patrimonio propio, es decir, constituye un Ente del Estado que tiene como objeto fundamental y principal, conforme a los numerales 25, párrafo cuarto, 27, párrafo sexto y 28, párrafos cuarto y quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la planeación del Sistema Eléctrico Nacional, así como la generación, conducción, transformación, distribución y venta de energía eléctrica para la prestación del servicio público, lo que constituye un área estratégica que el Estado realiza en exclusiva y que se encuentra regulada por diferentes leyes. En ese tenor, todos los actos efectuados por la Comisión Federal de Electricidad relacionados con su obligación constitucional de prestar el servicio público de energía eléctrica son de orden público y se entienden desplegados por el Estado, a través del indicado organismo, y por lo tanto, sí debe considerarse que CFE realiza.

Capítulo V

CRITERIO DE LA PRIMERA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Dentro del presente capítulo expondré los antecedentes y el análisis del amparo directo en revisión número 2731/2018 resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación³⁷, y el cual fue resuelto por el alto tribunal por ejercer su facultad de atracción, con el propósito de determinar la naturaleza, objeto y finalidad de la Comisión Federal de Electricidad, la cual transformó su naturaleza jurídica de organismo público descentralizado a empresa productiva del Estado, cuyo objeto consiste en prestar el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica por cuenta y orden del Estado Mexicano a fin de generar valor económico a través del desarrollo de diversas actividades afines a su objeto e incrementar así, los ingresos de la Nación.

El objeto del presente capítulo es el análisis a los argumentos que llevaron a la Primera Sala para determinar qué vía es la procedente para reclamarle a CFE la indemnización que corresponda por los daños que cause a los particulares en el ejercicio de sus funciones como empresa productiva del estado. Y con ello determinar si comparto sus consideraciones o no.

A. ANTECEDENTES DEL CASO.

En el juicio de origen del amparo directo 2731/2018, el actor demandó a la Comisión Federal de Electricidad en la vía ordinaria civil en ejercicio de la acción de responsabilidad objetiva civil, diversas prestaciones, entre otras, una

³⁷ **Ejecutoria del amparo directo en revisión 2731/2018.** Primera Sala de la SCJN. (SJF y su Gaceta: Décima Época, Noviembre, 2018). Disponible en línea: SCJN <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2018-10/ADR-2731-2018-181029.pdf>.

indemnización con motivo de la incapacidad total o permanente que le provocó una descarga eléctrica proveniente de cables de alta tensión que se instalaron a escasos centímetros del inmueble en el que se encontraba realizando labores de carpintería, incumpliendo con los requisitos establecidos por una norma oficial mexicana.

El Juez de Distrito que conoció del procedimiento de origen, llamó a juicio a la aseguradora con quien la demandada contrató una póliza de seguro, la que planteó la excepción de incompetencia que se determinó improcedente. Inconforme, la aseguradora interpuso recurso de apelación el cual se resolvió en el sentido de revocar la resolución y declarar la incompetencia del juzgador.

El actor promovió juicio de amparo directo que fue concedido para el efecto de que la autoridad responsable dejara insubsistente la resolución y, en su lugar, emitiera otra en la que considerara que el quejoso planteó una acción por responsabilidad civil objetiva fundada en la creación de un riesgo con motivo de la transmisión y distribución de energía eléctrica a cargo de la Comisión Federal de Electricidad y, en vía de consecuencia, determinara que la competencia corresponde a los tribunales ordinarios del Poder Judicial de la Federación en materia civil.

Es importante señalar, que dichos antecedentes son los únicos que se exponen en la ejecutoria objeto del presente capítulo; por lo que, continuaré con la exposición de los razonamientos y análisis más importantes efectuados por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la mencionada resolución constitucional.

B. ANÁLISIS DE LA NATURALEZA DE CFE Y SUS FUNCIONES.

Las consideraciones y razonamientos más importantes que efectuó la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo directo en revisión número 2731/2018, fueron los siguientes:

- La Primera Sala comienza exponiendo que con el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Energía, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2013 y que en él se precisó que la Comisión Federal de Electricidad se transformó en una empresa productiva del Estado. Por ello, podemos afirmar que es la encargada de las áreas estratégica y prioritaria consistentes en la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, respectivamente.

- La Sala destacó que, en cuanto al servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, en el Dictamen legislativo que dio origen a reforma constitucional en materia energética se destacó que una de las finalidades de la Iniciativa del Ejecutivo, consistente en que el Estado rija la expansión de las redes de transmisión y distribución para asegurar la confiabilidad, calidad, continuidad, sostenibilidad y eficiencia del suministro del servicio eléctrico. Además, se precisó que el Estado mexicano conserva el dominio de las distintas actividades involucradas en la prestación del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica por involucrar la existencia de redes en la prestación del servicio. Ello, en los siguientes términos:

*“Con las reformas que plantea la Iniciativa del Ejecutivo Federal se pretende establecer las bases constitucionales para prever en la legislación secundaria un modelo que se sustenta en los siguientes elementos básicos: **a) Se reserva al Estado el control del Sistema Eléctrico Nacional.** Lo anterior permitirá que: i) el despacho sea eficiente, bajo principios de imparcialidad e independencia, aprovechando la energía de menor costo en beneficio de los usuarios, y ii) **el Estado regirá la expansión de las redes de transmisión y distribución para asegurar la confiabilidad, calidad, continuidad, sostenibilidad y eficiencia del suministro del servicio eléctrico,** y*

*b) **El Estado mantiene la titularidad del servicio de transmisión y distribución eléctrica, a la vez que reitera su carácter de servicio público.** Conforme a las bases que se establezcan en las leyes, la CFE podrá celebrar contratos con particulares para auxiliarse de terceros a efecto de lograr los fines del servicio público. (...) En el sector*

*eléctrico, por su parte, se considera indispensable distinguir las distintas actividades involucradas en la prestación del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; **actividades que por involucrar la existencia de redes en la prestación del servicio, constituyen un monopolio natural que resulta conveniente conservar en dominio del Estado mexicano, si bien con la posibilidad de que la Nación pueda contratar con particulares, la forma en que éstos podrán participar en tales actividades.** Por la misma razón, la Nación conservará en exclusiva el control del Sistema Eléctrico Nacional. (...) De esta forma, al igual que en materia de petróleo y demás hidrocarburos sólidos, líquido o gaseosos, la reforma constitucional dispone que corresponde exclusivamente a la Nación el control del Sistema Eléctrico Nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, y que en estas actividades no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que la Nación pueda celebrar contratos con particulares en los términos que habrá de establecer la legislación secundaria.”*

- Por otro lado, se afirma que la Comisión Federal de Electricidad es una empresa productiva del Estado propiedad exclusiva del Gobierno Federal, lo que implica que es un Ente Público Federal con personalidad jurídica y patrimonio propios que goza de autonomía técnica, operativa y de gestión.
- Hace énfasis en que del marco normativo aplicable a la Comisión Federal de Electricidad forma parte de la Administración Pública Federal, cuyo objeto fundamental se centra en el área estratégica referente a la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como en la área prioritaria relativa al servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, en términos del cual, desarrolla actividades empresariales, económicas, industriales y comerciales generando valor económico y rentabilidad para el Estado Mexicano.
- La Sala además toma en consideración que la Comisión Federal de Electricidad está dirigida y administrada por un Consejo de Administración y un Director General que es nombrado por el Ejecutivo Federal y que dicho Consejo está integrado por diez consejeros: el titular de la Secretaría de Energía, quien lo presidirá y tendrá voto de calidad y el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tres consejeros del Gobierno Federal designados por el Ejecutivo Federal, cuatro consejeros independientes designados por el Ejecutivo Federal y ratificados por el Senado de la República, así como un consejero designado por los trabajadores de dicha Comisión y sus empresas productivas subsidiarias.

- De igual manera, en términos del artículo 25 constitucional, la Comisión Federal de Electricidad cuenta con un régimen especial de remuneraciones para su personal distinto del previsto en el artículo 127 constitucional¹³ por su propia naturaleza de empresa productiva del Estado, ya que no tiene una actividad lucrativa, pues sólo busca generar valor económico y rentabilidad para el Estado Mexicano como su propietario.

- Con todas las características mencionadas, se arribó a la conclusión de que la Comisión Federal de Electricidad, como empresa productiva del Estado, es una persona moral de derecho público, de propiedad exclusiva del Gobierno Federal controlada por éste, que forma parte de la administración pública federal, que cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios, así como autonomía técnica, operativa y de gestión, cuyo objeto se centra en el área estratégica referente a la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como en la área prioritaria relativa al servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, por cuenta y orden del Estado Mexicano, en términos del cual, desarrolla actividades empresariales, económicas, industriales y comerciales generando valor económico y rentabilidad para el Estado Mexicano.

- De esta forma, la Sala destaca que, no obstante que CFE se transformó en una empresa productiva del Estado, lo cierto es que forma parte de la administración pública federal sustentada en el artículo 25 constitucional, el cual otorga una serie de atribuciones únicas a este tipo de empresa estatal por razones de política económica y social, pues se considera relevante para el interés nacional en tanto que está encaminada a la satisfacción de necesidades colectivas.

- Por otra parte, afirma la Sala que cobra relevancia que el patrimonio de CFE reviste carácter estatal pues no puede justificarse fuera de los límites que sirvieron de base para afectarlo a su función y además sus bienes inmuebles están sujetos al régimen de dominio público de la Federación conforme a las disposiciones que para tal figura jurídica establecen la Ley General de Bienes Nacionales, de conformidad con el artículo 90 de la Ley de la Comisión Federal de

Electricidad. Además, si bien cuenta con autonomía presupuestaria, se sujeta al balance financiero y al techo de gasto de servicios personales que, a propuesta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público aprueba el Congreso de la Unión, así como al régimen especial en materia presupuestaria previsto en la Ley.

- Por las anteriores razones, afirma la Sala que la Comisión se encuentra sujeta de cierta forma al control del Estado en cuanto a rendición de cuentas, pues el Director General remite un informe semestral, aprobado por el Consejo de Administración, al Congreso de la Unión y al Ejecutivo Federal sobre el uso del endeudamiento de la empresa y sus empresas productivas subsidiarias, fundamentalmente respecto de la rentabilidad de los proyectos; sus condiciones financieras; el manejo de disponibilidades asociadas al endeudamiento; calendarios de ejecución y desembolsos y perfil de riesgos, ello en términos del artículo 111 de la Ley de la Comisión Federal de Electricidad.

- La Sala decreta que resulta inobjetable el carácter público de la Comisión Federal de Electricidad.

Expuesto lo anterior, cabe destacar que la conclusión más importante a la que arribó la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en esta primera parte del estudio del caso, es que la Comisión Federal de Electricidad forma parte de la Administración Pública Federal y que su patrimonio reviste carácter estatal pues no puede justificarse fuera de los límites que sirvieron de base para afectarlo a su función y además sus bienes inmuebles están sujetos al régimen de dominio público de la Federación.

C. ANÁLISIS DE LA VÍA PARA LA RECLAMACIÓN DE LA INDAMNIZACIÓN POR DAÑOS CAUSADOS POR CFE.

Ahora bien, la Primera Sala plantea una segunda cuestión, para resolver el caso en concreto, y la cual consiste en el siguiente planteamiento: ¿en qué vía debe tramitarse la responsabilidad de la Comisión Federal de Electricidad por los daños que, con motivo de la transmisión y distribución de energía eléctrica, cause en los bienes o derechos de los particulares? En ese sentido, la Sala analizó si la CFE como empresa productiva del Estado es sujeto de la responsabilidad patrimonial del Estado para reclamar el pago de daños a causa de la transmisión y distribución de energía eléctrica.

De esta forma, considero importante exponer los razonamientos más importantes de la Sala, para determinar la vía procedente para la reclamación de la indemnización por daños causados a los bienes o derechos de los particulares, por parte de CFE como empresa productiva del Estado y los cuales consistieron en los siguientes:

- Para resolver la segunda cuestión, la Primera Sala destacó lo señalado en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y del Distrito Federal, emitido el veintinueve de abril de dos mil para la reforma constitucional en el tema de responsabilidad patrimonial del estado, pues en él se señaló que la responsabilidad patrimonial del Estado se aplicaría exclusivamente a los actos de la administración pública, en los siguientes términos:

*VIII. Los miembros de estas Comisiones, después de haber hecho los análisis pertinentes y sopesado las consecuencias de las modificaciones legales y constitucionales que se plantean, buscando como primer objetivo el respeto de la justicia en nuestro Estado, **consideran conveniente proponer que la responsabilidad patrimonial del Estado se aplique exclusivamente a los actos de la administración pública, por lo siguiente: a) No obstante que el Estado puede causar daños por la actuación de cualquiera de sus órganos, es evidente que la mayor parte de ellos, el sector que requiere de mayor protección, es el que corresponde al órgano ejecutivo, a la actividad de la administración pública; b) La institución de la responsabilidad patrimonial del Estado se ha ubicado y ha avanzado preferentemente en el ámbito del Derecho Administrativo, debido a que se hace recaer sobre los actos administrativos, que son aquellos que producen efectos singulares y tienen como finalidad la aplicación de una ley.** (...) Por otra parte, los miembros de estas Comisiones, después de haber deliberado sobre la pertinencia de establecer un régimen amplio y general de*

responsabilidad patrimonial del Estado, es decir, incluir como susceptible de responsabilidad del Estado, y por ende, de las indemnizaciones respectivas, a toda actividad lesiva de la Administración Pública que fuese consecuencia del funcionamiento ya sea regular o irregular de la actividad administrativa del Estado, **se ha considerado conveniente restringir, cuando menos por algún tiempo, la responsabilidad del Estado exclusivamente a su actividad administrativa irregular**; máxime que se encuentran resistencias a aceptar que el Estado pudiese ser responsable de los daños y perjuicios que con su actuar irroge a los particulares en el caso de haber actuado de acuerdo a los estándares medios de los servicios públicos, es decir, que sean consecuencia de su actividad administrativa regular o normal. (...)

El siguiente punto a considerar es el referente a las instancias competentes para reglamentar esta institución. En la iniciativa presentada segunda en tiempo, se propone modificar los artículos 113, 116 y 122 de la Constitución, con el fin de establecer específicamente y por separado, la obligación de indemnizar por daños causados, tanto de los Estados, como de los Municipios, el Distrito Federal y la Federación. En la opinión de estas Comisiones no es necesario establecer la obligación para cada una de las instancias de poder, porque al señalarse como un derecho constitucional para el particular, expresada, según dijimos, en su tipología, como un mandato al legislador, **quedan obligadas todas las autoridades a llevar a cabo esa indemnización, y a expedir, como un medio indispensable para hacer efectivo ese derecho, la legislación respectiva**. La intención de establecerlo para cada autoridad por separado, ratificándolo mediante la modificación de los artículos 113, 116 y 122, la interpretamos en el sentido de ganar en claridad y contundencia, sin embargo estas Comisiones consideran que además de no ser necesario para su obligatoriedad, iría en contra del principio de economía constitucional.

- En ese sentido, la Sala señaló que para determinar si se actualiza o no una actividad administrativa irregular, entendida ésta como la que causa daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar por no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate³⁸, **es necesario atender a la naturaleza de la actividad que se está reclamando como causante de los daños**.

- Por otro lado, la Sala señala que con la reforma constitucional en materia de Energía un aspecto central fue convertir a la Comisión Federal de Electricidad en una empresa productiva del Estado y establecer un régimen comercial respecto de los actos o aspectos que deriven de los contratos; lo cierto es que tratándose de la transmisión y distribución de energía eléctrica el Constituyente definió que son un servicio público en el que el Estado mexicano

³⁸ Según señala el artículo 1º de la Ley Federal de la Responsabilidad Patrimonial del Estado.

conserva el dominio y por lo tanto, la expansión de las redes de transmisión y distribución para asegurar la confiabilidad, calidad, continuidad, sostenibilidad y eficiencia del suministro del servicio eléctrico. Por lo anterior, el artículo 27 de la Constitución Federal reconoce que corresponde exclusivamente a la Nación el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica y como tal es una actividad administrativa que exclusivamente corresponde prestar al Estado y que, de acuerdo con lo señalado en el artículo 28 de la Constitución Federal, el Estado ejerce de manera exclusiva dichas funciones.

- Sobre el concepto de servicio público, la Primera Sala señala que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el servicio público es una actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de interés general, que puede ser prestada por el Estado o por los particulares a través de concesión, permiso o autorización, sin embargo, tratándose de la actividad de transmisión y distribución de energía eléctrica el artículo 25 de la Constitución Federal señala que el sector público tendrá su cargo, de manera exclusiva la prestación de este servicio público.

- Así, la Primera Sala termina concluyendo que los daños que se generen con motivo la prestación de un servicio público deficiente, como es la transmisión y distribución de energía eléctrica actualiza la responsabilidad patrimonial del Estado. Siendo menester reiterar que el Alto Tribunal ha señalado que la actividad irregular del Estado también se configura cuando la función administrativa se realiza de manera defectuosa, esto es, sin atender a las condiciones normativas o a los parámetros establecidos en la Ley o en los reglamentos administrativos por lo que, cuando en la prestación de un servicio público se causa un daño a los bienes y derechos de los particulares por haberse actuado irregularmente, se configura la responsabilidad del Estado de resarcir el daño y por otro lado, se genera el derecho de los afectados a que sus daños sean reparados.

- De ahí que, al margen de que el artículo 1913 del Código Civil Federal contemple la acción por responsabilidad civil objetiva que procede cuando

una persona hace uso un mecanismo peligroso por sí mismo, lo cierto es que el último párrafo del artículo 109 de la Constitución Federal es determinante al señalar que la responsabilidad objetiva procede por los daños que cause, no cualquier persona, sino el Estado, con motivo de su actividad administrativa irregular, lo cual abarca la prestación deficiente de un servicio público que como en el caso, es la transmisión y distribución de la corriente eléctrica, en términos de los artículos 27 y 28 de la Constitución Federal.

- Por último, la Sala fue consistente en señalar que la vía administrativa es la idónea para demandar la reparación de los daños derivados de la actividad administrativa irregular del Estado (particularmente por los daños ocasionados por el personal médico de las instituciones de salud pública), si se demanda al Estado. Por otra parte, la vía ordinaria civil, sólo es procedente cuando se demande a un ciudadano en lo particular, por lo que en esta vía no es posible demandar a las entidades públicas, ya que el artículo 1927 del Código Civil Federal fue derogado al momento de expedirse la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

- Por otra parte, la Primera Sala señaló que la figura de responsabilidad patrimonial del Estado no reclama un ámbito material propio –por ejemplo, civil o administrativo–, y tampoco uno espacial específico –Federación, Ciudad de México, estados y Municipios–, pero constriñe a que la legislación respectiva haga operativo el derecho a la indemnización a partir del esquema de responsabilidad objetiva y directa. Sin embargo, precisó que pese a que el texto constitucional no exige una vía específica, sí es necesario que la vía que se defina, se construya como una vía única y excluyente de otras, de modo que las y los particulares no puedan elegir la que más les convenga.

Expuesto lo anterior, cabe destacar que la conclusión más importante a la que arribó la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la resolución del segundo planteamiento, es que la Comisión Federal de Electricidad en su carácter de empresa productiva del Estado y Ente de derecho público, está sujeta a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y se le puede

imputar actuación administrativa irregular, por lo que la vía administrativa sí es la procedente para tramitar el reclamo de la indemnización por daños a los particulares, a través del procedimiento previsto en el ordenamiento referido y sin que sea opcional la vía civil para el actor que quisiera reclamar la indemnización contemplada en el ordenamiento mencionado.

D. EL SERVICIO PÚBLICO DE
TRANSFORMACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE
ENERGÍA ELÉCTRICA

Ahora bien, me parece pertinente hacer énfasis en el razonamiento que hizo la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto a que los servicios de transformación y distribución de energía eléctrica debían considerarse como actividad administrativa, pues el Estado es el único que tiene la titularidad de su ejercicio y como tal, son considerados un servicio público.

En ese sentido, coincido con la Primera Sala respecto a la clasificación de servicio público que les da a las actividades de transformación y distribución de energía eléctrica y como tal deben ser consideradas como actividad administrativa, porque al realizar dichas acciones la CFE, ésta está cumpliendo o ejecutando leyes y reglamentos administrativos que nacen de la titularidad del Estado.

Lo anterior se confirma con las propias características de los servicios públicos, mismos que si bien no se encuentran definidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y las cuales han sido enunciadas de la siguiente tesis aislada:

SERVICIO PÚBLICO. SUS NOTAS CARACTERÍSTICAS.

Aunque la doctrina no ha llegado a un consenso respecto del concepto de servicio público, de las definiciones más aceptadas es factible obtener las siguientes notas

características: 1. El servicio público debe consistir en una actividad prestacional, es decir, una actividad que tiende a otorgar a otros una ventaja, un bien, un beneficio, etcétera, de cualquier naturaleza y, por lo tanto, varía el ingreso de quien la recibe o disminuye los gastos en que pudiera incurrir en el supuesto de no recibirlo. 2. Esta actividad es asumida por la administración pública de manera expresa y concreta, lo que significa que es reservada en exclusiva en cuanto a la dirección y organización a un órgano estatal y que el ejercicio de esa actividad requiere de autorización previa del Estado expresada con un acto de autoridad. En este sentido, las actividades en las que se permite la concurrencia de particulares sin esta previa autorización no son servicios públicos. 3. La administración pública realiza la actividad de servicio público en forma directa o indirecta, es decir, valiéndose de la concesión, aunque la legislación mexicana no es consistente en la denominación que otorga a esta figura jurídica, puesto que en algunas leyes administrativas se emplea el término autorización, cuando se refiere a la prestación de un servicio público. 4. El servicio público siempre debe tender a la satisfacción del interés general. 5. El servicio público se presta conforme a un régimen de derecho público, especial y propio que lo particulariza e identifica frente a otras actividades administrativas y cuyas características son su generalidad, uniformidad, continuidad, regularidad, obligatoriedad y subordinación a la administración pública. Por lo tanto, no puede estar sujeto a un régimen de derecho privado en cuanto a su prestación.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO QUINTO CIRCUITO.

Amparo directo 341/2004. Transportes Imperiales, S. de R.L. de C.V. 21 de abril de 2005. Mayoría de votos; unanimidad en relación con el tema contenido en esta tesis. Disidente: Faustino Cervantes León. Ponente: Inosencio del Prado Morales. Secretario: Juan Manuel Serratos García.³⁹

Con lo anterior, podemos confirmar que la transformación y distribución de energía eléctrica cumple con las características intrínsecas a los servicios públicos, pues a través de ellas:

1. CFE le otorga a los particulares un bien (el suministro de energía eléctrica);
2. Son actividades reservadas, constitucionalmente, para que únicamente sean ejecutadas por el Estado;
3. Dichas actividades son realizadas únicamente a través de CFE.
4. Con ellas se atiende una satisfacción de interés general.
5. Se presta conforme a un régimen de derecho público, especial y propio que lo particulariza e identifica frente a otras actividades administrativas

³⁹ Registro digital: 177794 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Novena Época Materias(s): Administrativa Tesis: XV.4o.8 A Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXII, Julio de 2005, página 1538 Tipo: Aislada

y cuyas características son su generalidad, uniformidad, continuidad, regularidad, obligatoriedad y subordinación a la administración pública.

Así mismo, no debe pasarse por alto que las actividades y actos de CFE pueden estar regidos por normas de derecho público pero también por derecho privado para el caso en que actúe no como proveedor de un servicio público sino como parte dentro de un contrato, por ejemplo con proveedores que son necesarios para cumplir con sus fines; dependiendo de su naturaleza y de lo que la propia ley establezca al respecto.

Con lo anterior, queda claro que mi conclusión al analizar los razonamientos y consideraciones efectuadas por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es que la CFE sí está sujeta al régimen de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, pues presta un servicio público que es coordinado por diversas leyes de derecho público y las cuales deben ser acatadas por la mencionada empresa productiva del Estado, para que pueda considerarse que la actividad administrativa que realiza es regular.

Capítulo VI

VÍA PROCEDENTE PARA LA RECLAMACIÓN DE LOS DAÑOS CAUSADOS A LOS PARTICULARES POR LA COMISION FEDERAL DE ELECTRICIDAD

En primer lugar, quiero destacar que la conclusión más importante a la que arribe con el análisis de la vía procedente para la reclamación a CFE de la indemnización por los daños causados a los particulares es la necesidad que existe de establecer expresamente en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado que la CFE está sujeta a su régimen, esto con la finalidad de que no pueda caerse en subjetividades al momento de resolverse sobre la procedencia de la vía y que con ello se prolongue el proceso para que un particular efectivamente pueda reclamar la indemnización a la que tenga derecho, de conformidad con dicho ordenamiento.

No obstante lo anterior, y en forma adicional a las razones expuestas en los capítulos precedentes, a través del presente expondré otras consideraciones que deben tomarse en cuenta y por las cuales considero que la vía administrativa es la procedente para la reclamación a CFE de la indemnización por los daños que cause a los bienes o derechos de los particulares, con fundamento en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado:

1. Los actos materiales de la CFE sí son de carácter administrativo.

La inobservancia de las formalidades legales importa no por la nulidad del acto, porque no se puede nulificar un acto material pero sí una restitución o una causa de responsabilidad.

Es decir, no puede decirse que la ejecución material de la prestación del servicio público de suministro de energía eléctrica no es un acto administrativo, por ser una cuestión física que no necesariamente debe estar investida del principio de legalidad que señala el artículo 14 constitucional y mucho menos considerarla como un acto comercial, solo porque es realizado por una empresa

productiva del Estado que tiene por objetivo el incrementar la riqueza del país a través de la realización de actividades energéticas; esto es así porque la Administración Pública también realiza actos materiales y más aún si se trata de la prestación de un servicio público, ya que éstos tienen trascendencia jurídica, en cuyo caso también interesa al derecho porque sólo puede ser realizado por funcionarios competentes y dentro de los límites que la ley señala.

Y en caso de que las actividades de transformación y distribución de energía eléctrica sean realizadas fuera de los límites señalados por las leyes aplicables, es evidente que con ello se actualiza una actividad administrativa irregular y con ello, la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

2. El derecho civil debe ser aplicado cuando se actúe en un plano de coordinación con CFE. El derecho privado se refiere a intereses particulares exclusivamente, la autoridad judicial, para hacer el análisis de la procedencia de la acción de daños y perjuicios a partir de un acto ilícito, carece de facultades para hacer investigaciones a la autoridad administrativa de que se trate, que no pertenecen al derecho civil, sino a la sede administrativa.

Es claro entonces, que la autoridad judicial puede resolver conflictos entre partes, pero al proponérsele un asunto cuyo origen lo es un ilícito administrativo, no puede hacer investigaciones previas relacionadas con infracciones administrativas antes de resolver las controversias. Ya que, el derecho civil está integrado por el conjunto de normas que regulan relaciones jurídicas entre personas que se encuentran consideradas en una situación de igualdad, donde ninguna de ellas actúa en calidad de imperio.

Concluir lo contrario, sería aceptar la posibilidad de que un Juez Civil pueda conocer de la acción de daños y perjuicios, por responsabilidad objetiva en contra de la CFE, y con ello determinar si se cometió o no una infracción administrativa; es decir, tendría que pronunciarse sobre la validez del acto administrativo para destruir la presunción de legalidad a que se refiere el artículo 8

de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, lo cual sería totalmente contrario al principio de jurisdicción por razón de materia.

3. CFE cumple con los criterios orgánico y materiales aplicables al acto administrativo. A mi parecer, acto administrativo es el que se realiza en ejercicio de la función administrativa, sin importar el órgano que la ejerce. Y con ello, podemos afirmar que CFE realiza actos administrativos, que cumplen con los criterios orgánico y material para considerar que ejerce funciones administrativas, ya es un Ente Público que forma parte de la Administración Pública Federal que presta un servicio público que sólo el Estado es titular (el de transformación y distribución de energía eléctrica, según vimos).

Esto es así, porque como es sabido, respecto al acto administrativo se han desarrollado diversos conceptos formulados con criterios diferentes; empero, la gran mayoría podría separarse en dos grupos: los elaborados por un criterio orgánico y los planteados por un criterio material.

Conforme a un criterio orgánico, acto administrativo es el realizado por los órganos administrativos del poder público y no por otros. Conforme a este criterio, sólo los órganos administrativos pueden producir actos administrativos, lo que significaría que los órganos judiciales y legislativos no podrían hacerlo; pero dicho criterio no lo comparto en lo absoluto, pues un juez civil puede emplear a su discreción el uso de la fuerza pública (en supuestos específicos que contempla la codificación civil) para hacer cumplir sus determinaciones⁴⁰ y lo cual podría considerarse como un acto administrativo.

Ahora bien, conforme al criterio material, independientemente de la naturaleza del órgano que lo realiza, acto administrativo es aquel cuya sustancia es administrativa, por lo que todos los órganos del poder público, ya sean

⁴⁰ **Código Federal de Procedimientos Civiles.** Artículo 59.- Los tribunales, para hacer cumplir sus determinaciones, pueden emplear, a discreción, los siguientes medios de apremio: I. Multa hasta por la cantidad de ciento veinte días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal. Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día. Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso, y II.- El auxilio de la fuerza pública. Si fuere insuficiente el apremio, se procederá contra el rebelde por el delito de desobediencia.

administrativos, judiciales o legislativos producen actos administrativos, caracterizados por su contenido material de naturaleza administrativa. De esta suerte, conforme al criterio material:

a) El acto administrativo lo puede realizar no sólo órganos administrativos.

b) Los órganos administrativos no realizan únicamente actos administrativos, sino además actos legislativos y jurisdiccionales.

Un ejemplo de aplicación de este criterio, sería el hecho de que el presidente de la República Mexicana puede emitir un reglamento, lo cual sería un acto materialmente legislativo; y además, el titular del ejecutivo puede otorgar indultos, lo cual es un acto materialmente jurisdiccional.

De esta forma, podemos seguir afirmando que la CFE sí realiza actos administrativos, tanto orgánica como materialmente, y por lo tanto, es evidente que puede incurrir en una actividad administrativa irregular y en su caso, puede reclamársele una indemnización por daños causados a particulares, de conformidad con la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y con ello la vía administrativa es la procedente.

4. Criterio de especialidad (lex specialis derogat legi generali). Tomando en consideración el principio de que la ley especial deroga la norma general, es evidente que para el caso de que a un particular se le cause daños en sus bienes o derechos, por parte de cualquier Ente Público con actividades administrativas, prevalece la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado sobre la responsabilidad objetiva que contempla el Código Civil Federal.

Ya que la mencionada ley, contempla el caso específico en el cual un particular puede reclamar una indemnización al Estado, por los daños que le cause en el ejercicio irregular de la función administrativa; esto en contraposición a la regla general que contempla el artículo 1913 del Código Civil Federal, respecto a la responsabilidad objetiva que nace por el SOLO uso de mecanismos,

instrumentos, aparatos o substancias peligrosas por sí mismos, por la velocidad que desarrollen, por su naturaleza explosiva o inflamable, por la energía de la corriente eléctrica que conduzcan o por otras causas análogas, aunque no se obre ilícitamente, a no ser que demuestre que ese daño se produjo por culpa o negligencia inexcusable de la víctima.

CONCLUSIÓN

En el presente trabajo efectué un análisis comparativo de la responsabilidad patrimonial del Estado, contemplada desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como objetiva y directa, y la responsabilidad civil objetiva contemplada en el Código Civil Federal; esto con el propósito de esclarecer cuál era la vía procedente (civil o administrativa) para la reclamación a la Comisión Federal de Electricidad de la indemnización por daños en los bienes o derechos a los particulares.

Por otro lado, hice una breve exposición de los procesos que efectúa la industria eléctrica en México y la injerencia que tienen en la vida de la comunidad, destacando los servicios públicos de transformación y distribución de energía eléctrica por ser exclusivos para el Estado y tener su fundamento en la Constitución Mexicana: de forma que dichos servicios solamente los puede realizar el Estado a través de la Comisión Federal de Electricidad y con dicha peculiaridad puede afirmarse que efectivamente ésta empresa realiza actividades de carácter administrativo.

Sin embargo, se destacó que para el caso en que los equipos que utilice la CFE para la prestación de los servicios de transformación y distribución de energía eléctrica cumplan con todos los requisitos y normas legales aplicables para su uso y aún así causen cualquier tipo de daño a los bienes o derechos de particulares, en ese único caso la vía procedente para la reclamación de la indemnización por daños sí es la ordinaria civil; ya que, en ese caso la CFE no estaría actuando irregularmente y por eso no podría serle aplicable la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

De esta forma, se estudió a qué organismos les es aplicable la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y los supuestos en los que debe considerarse que se ha incurrido en responsabilidad por parte del Estado; esto con la finalidad de desentrañar si a la CFE era sujeto del régimen de dicha ley y al final

concluí que efectivamente dicha empresa productiva del Estado es un Ente Público Federal que está sujeta al ordenamiento mencionado.

Así mismo, se realizó una exposición de los razonamientos y conclusiones a las que arribaron la Primera y Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver los amparos 2731/2018 y 1131/2017, respectivamente, y enfaticé los argumentos con los cuales no coincidió y las consideraciones por las cuales considero que la CFE sí realiza actividades administrativas, ya que presta servicios públicos que son de dominio exclusivo del Estado, por mandato constitucional.

Por último, expongo las consideraciones que son primordial para considerar que la vía procedente para hacer una reclamación a CFE por daños en bienes o derechos a los particulares, es la administrativa y la necesidad de que se establezca expresamente en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado que dicha empresa productiva del Estado está sujeta a ella.

BIBLIOGRAFÍA

A DOCTRINA.

Azua Reyes, Sergio T. **Teoría General de las Obligaciones**. 5ª ed. México, Porrúa, 2007.

Fraga, Gabino. **Derecho Administrativo**. México, Porrúa, 2009.

Pérez Dayan, Alberto. **La Responsabilidad Patrimonial del Estado**. Disponible en línea: https://www.senado.gob.mx/comisiones/justicia/docs/Ministros/Dayan/responsabilidad_patrimonial.pdf.

Sánchez Pichardo, Alberto C. **Los daños y perjuicios y la obligación de resarcimiento, la responsabilidad patrimonial del Estado**. 1ª ed. México, Porrúa, 2011.

Limón Portillo, Alejandro. **La reorganización de la Industria Eléctrica en México**. Investigaciones del Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A. C. México, 2017. Disponible en línea: <https://ciep.mx/la-reorganizacion-de-la-industria-electrica-en-mexico/>.

Cortés Campos, Josefina. **Derecho Administrativo y sector eléctrico: elementos de regulación**. 1ª ed. México, Porrúa, 2007.

Ortiz Ortiz, Rodolgo. Marco Constitucional del Servicio Público Federal (Artículos 28 y 115). Libro de la Biblioteca Virtual del Instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM. Disponible en línea: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4034/11.pdf>.

B. LEGISLACIÓN.

Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado (Promulgada Dic. 31, 2004/Junio 12, 2009).

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Promulgada Feb. 5, 1917/Marzo 11, 2021).

Código Civil Federal. (Promulgada Ago. 31, 1928/Enero 11, 2021).

Código Federal de Procedimientos Civiles. (Promulgada Mar. 13, 1943/Abril 09, 2012).

Cámara de Senadores del Congreso de la Unión. **Iniciativa de Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado**. Septiembre 2002. Disponible en línea: <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=VzNC+MslnhhIDEeJByD59VdfN5T+Xr8d64UzGOAX1hu9HQbTlwPqP/EMdhLwIrKHY1nebtRxZJdYtUZHrK35Uw==>.

Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. **Iniciativa de Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado**. Noviembre 2001. Disponible en línea: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2001/11/asun_721_20011129_832053.pdf.

Ley de la Comisión Federal de Electricidad. (Promulgada Ago. 11, 2014/Febrero 16, 2015).

Ley General de Contabilidad Gubernamental. (Promulgada Dic. 31, 2008/Enero 30, 2018).

Ley de la Industria Eléctrica. (Promulgada Ene. 11, 2014/Marzo 9, 2021).

Norma Oficial Mexicana NOM-001-SEDE-2012, Instalaciones Eléctricas (utilización).

Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. **Acuerdo por el que se emiten los postulados básicos de contabilidad gubernamental**, agosto 2009. Disponible en línea: https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR_01_01_002.pdf. (Consulta 22 marzo, 21)

Senado de la República LXII Legislatura. **Dictamen de las comisiones unidas de puntos constitucionales; de energía, y estudios legislativos, primera, con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 25, 27 y 28 de la constitución política de los estados unidos mexicanos en materia de energía**. Disponible en línea: https://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/DICTAMEN_REFORMA_ENERGETICA.pdf (Consulta 22 marzo, 21)

C. JURISPRUDENCIA.

SERVICIO PÚBLICO. SUS NOTAS CARACTERÍSTICAS. Tesis Aislada. Amparo Directo. Tribunal Colegiado de Circuito. Clave: XV.4o.8 A. (SJF: 9ª época, T XXII, Julio, 2005, p. 1538). Disponible en línea: SCJN <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/177794> (Consulta: 20 marzo, 2021).

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LA ACTUACIÓN NEGLIGENTE DEL PERSONAL MÉDICO QUE LABORA EN LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL (IMSS E ISSSTE) QUEDA COMPRENDIDA EN EL CONCEPTO DE "ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA IRREGULAR" A QUE SE REFIERE EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 113 CONSTITUCIONAL. Jurisprudencia. Amparo Directo en Revisión. Primera Sala de la SCJN. Clave 1a./J. 129/2012. (SJF: 10ª época, T XIX, Abril, 2013, p. 899).

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 113, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, NO COMPRENDE LA FUNCIÓN MATERIALMENTE JURISDICCIONAL. Tesis Aislada. Clave XCIV/2010. (SJF: 9ª época, T XXXII, septiembre, 2010 p. 199).

COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. EL PAGO DE LA INDEMNIZACIÓN POR DAÑOS GENERADOS COMO CONSECUENCIA DE LA ACTIVIDAD RELACIONADA CON EL SERVICIO PÚBLICO QUE PRESTA ES RECLAMABLE EN LA VÍA CIVIL. Tesis aislada. Amparo en revisión. Segunda Sala de la SCJN. Clave: 2a. LXXIX/2018. (SJF: 10ª época, T LVIII, septiembre, 2018 p. 1211).

COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE CONFORME A LA TESIS 2a. XLII/2015 (10a.), DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, TANTO LOS CONTRATOS DE SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA CELEBRADOS POR AQUÉLLA CON LOS USUARIOS, COMO LA NEGATIVA A DEVOLVER CANTIDADES INDEBIDAMENTE PAGADAS CON MOTIVO DE ESE SUMINISTRO TIENEN NATURALEZA MERCANTIL, NO IMPLICA QUE LOS DEMÁS ACTOS DERIVADOS DE ESE CONTRATO DEBAN TENER LA MISMA NATURALEZA, Y SEAN AJENOS A UN ACTO DE AUTORIDAD, Y QUE POR ELLO SE ACTUALICE UN MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA DE LA DEMANDA DE AMPARO. Jurisprudencia. Plenos de Circuito. Contradicción de Tesis. Clave: PC.VII.A. J/2 A. (SJF: 10ª época, T III, junio, 2016 p. 1550).

Ejecutoria del amparo directo en revisión 2731/2018. Primera Sala de la SCJN. (SJF y su Gaceta: Décima Época, Noviembre, 2018). Disponible en línea: SCJN

<https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2018-10/ADR-2731-2018-181029.pdf> (Consulta: 20 marzo, 2021).

Ejecutoria del amparo directo en revisión 1113/2017. Segunda Sala de la SCJN. (SJF y su Gaceta: Décima Época, Mayo, 2017). Disponible en línea: SCJN <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2018-05/AR-1131-2017.pdf> .