

**CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL
SUSCITADA ENTRE LA PRIMERA Y LA SEGUNDA
SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE
LA NACIÓN.**

**PONENTE: MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES
SECRETARIA: ÚRSULA HERNÁNDEZ MAQUÍVAR**

**Vo. Bo.
Ministro:**

Ciudad de México. Acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión del día once de marzo de dos mil veintiuno.

Cotejó:

V I S T O S para resolver los autos de la contradicción de tesis 46/2019, entre las sustentadas por la Primera y la Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver, la Primera los amparos directos en revisión *****/2018 y *****/2018, ambos fallados el veintiocho de noviembre de dos mil dieciocho; y, la Segunda Sala, los amparos en revisión *****/2017, resuelto el treinta de mayo de dos mil dieciocho, y *****/2017, el nueve de agosto de dos mil dieciocho; así como los amparos directos *****/2018, fallado en cuatro de julio de dos mil dieciocho y el *****/2018, el nueve de agosto de dos mil dieciocho; y

R E S U L T A N D O:

1. PRIMERO. Denuncia. Mediante oficio recibido el ocho de febrero de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Juez Elizabeth Franco Cervantes, Titular del Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Oaxaca remitió la denuncia de la existencia de la posible contradicción, suscitada entre las Salas de esta Suprema Corte, ello con motivo de la determinación que adoptó la Juez el seis de febrero de ese año en el juicio ordinario civil que promovió una persona contra la Comisión Federal de Electricidad.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

2. SEGUNDO. Trámite de la denuncia. Por auto de catorce de febrero de dos mil diecinueve, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación registró la presente contradicción de tesis bajo el número 46/2019 y ordenó turnar los autos al Ministro Luis María Aguilar Morales para la elaboración del proyecto de resolución respectivo.

3. Mediante auto de cuatro de abril de dos mil diecinueve, el Presidente de este Alto Tribunal decretó que el presente asunto se encontraba correctamente integrado con los criterios que motivaron la posible contradicción de tesis. Asimismo, informó que los criterios continuaban vigentes.

C O N S I D E R A N D O:

4. PRIMERO. Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, en términos de lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción I, de la Ley de Amparo; y 10, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con lo establecido en el punto segundo, fracción VII, del Acuerdo General 5/2013 emitido por este Alto Tribunal el trece de mayo de dos mil trece. Lo anterior, debido a que se trata de una contradicción de tesis entre criterios sustentados por las Salas que integran esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

5. SEGUNDO. Legitimación. La contradicción de tesis se denunció por parte legitimada para ello, de conformidad con lo dispuesto en los

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

artículos 107, fracción XIII, tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, al haber sido formulada por la Juez Elizabeth Franco Cervantes, Titular del Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Oaxaca.

6. TERCERO. Criterios contendientes. Para poder resolver el presente asunto primero debe determinarse si en el caso existe contradicción de criterios, para lo cual es necesario analizar las ejecutorias que participan en ella.

Ejecutorias

I. La **Segunda Sala** de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el **amparo en revisión *****/2017** en sesión de treinta de mayo de dos mil dieciocho, cuyos antecedentes destacados son los siguientes:

A. Según relató el promovente, en marzo de dos mil catorce una persona trabajaba construyendo la segunda planta de un edificio en el centro de la Ciudad de Saltillo, en el Estado de Coahuila, al intentar colocar una varilla de acero que sirviera de refuerzo para la construcción (dala), ésta “recibió” una **descarga** proveniente de las líneas o cables de conducción de energía eléctrica que se encontraban junto al inmueble¹, y que son propiedad de la Comisión Federal de Electricidad (en lo sucesivo “CFE”). El trabajador falleció derivado de la descarga.

¹ En el escrito presentado ante la Comisión Federal de Electricidad, el hermano del trabajador refirió que la varilla no entró en contacto con las líneas de tendido, sino que “*la energía fue la que le brinco hacia el extremo superior del armex de varilla de acero que la víctima sostenía con sus manos, fenómeno al que se llaman arco eléctrico*”.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

B. En marzo de dos mil dieciséis, el hermano del fallecido presentó ante la 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 trece mil doscientos voltios de capacidad.

C. La CFE desechó la **solicitud de indemnización por actividad administrativa irregular**, ello porque (a su juicio) la causa de daño se vinculaba con una “*actividad industrial*”, no administrativa, y, por tanto, no estaba sujeta a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. 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”.

D. En contra de la resolución anterior, el hermano del fallecido promovió **juicio de amparo indirecto**, porque consideró que la vía administrativa sí era aplicable. Sostuvo en esencia que: a) era incorrecto considerar que la CFE realiza actividades industriales y que por ello no puede considerarse como autoridad administrativa, cuando que dicha empresa es propiedad exclusiva del gobierno federal, por lo que constituye un ente público de carácter federal y, en consecuencia, sujeto a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado; y b) la vía administrativa es la única para

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

solicitar una indemnización de los órganos del Estado, resultando aplicable la Ley antes citada, porque a pesar de que la CFE se transformó no dejó de formar parte de la administración pública federal.

E. El juez de Distrito **sobreseyó** al considerar que el acto reclamado a la CFE no podía considerarse de autoridad para efectos del juicio de amparo, pues a raíz de su transformación en empresa productiva del Estado *“no actuaba en un plano de supra a subordinación sino de coordinación con los particulares, y su actuar se regía por el derecho civil y mercantil”*.

F. En su contra, el quejoso interpuso **recurso de revisión** en el que sostuvo que: a) el origen del acto reclamado no derivaba de un contrato de suministro de energía eléctrica, sino que se trataba de la comisión de un ilícito, por lo que debía calificarse como actividad administrativa irregular y, en consecuencia, dirimirse en la vía administrativa; y, b) es ilegal exonerar a la CFE de su obligación de reparar y compensar los daños causados por la prestación del servicio de energía eléctrica. Su cambio de naturaleza no la excluye de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, pues sigue siendo un ente público federal, y el acto reclamado no deriva de una relación de coordinación (como el contrato de suministro de energía eléctrica), sino que fue emitido con fundamento en una norma legal y reviste las características de unilateralidad, imperatividad y coercitividad para ser considerado de autoridad.

G. Asimismo, la CFE interpuso **recurso de revisión adhesiva**, en la que sostuvo que: a) fue correcto que el Juez de Distrito

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

considerara que no forma parte de la administración pública federal y que, en consecuencia, se haya estimado que no resulta aplicable la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado; b) asimismo, la negativa de admitir a trámite la solicitud de reclamación integral de daños no puede considerarse como un acto que reviste el carácter de autoridad para efectos del juicio de amparo; c) conforme a la legislación derivada de la “reforma energética” las controversias que involucren a las empresas productivas del Estado deben dirimirse en la vía mercantil; d) la generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica son actividades que integran la industria eléctrica y conforme a la ley de la materia, todos los actos de la industria eléctrica se consideran de naturaleza mercantil; e) la ley que regula los “actos administrativos” es la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, cuyo artículo 1o. dispone que únicamente es aplicable a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Centralizada y de los organismos públicos descentralizados de la Administración Pública Federal Paraestatal, y no a las empresas productivas del Estado. Por tal razón, el acto que la quejosa reclama no puede considerarse como uno “administrativo” ni mucho menos uno sujeto a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

H. El tribunal colegiado admitió a trámite el recurso y solicitó a esta Suprema Corte ejercer su facultad de atracción para que se pronunciara respecto de la naturaleza de la CFE como empresa productiva del Estado y, en específico, si puede considerarse como un ente público de carácter federal y, por tanto, si su actividad se sujeta a la Ley Federal de Responsabilidad

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

Patrimonial del Estado.

- I. La Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerció su **facultad de atracción** por unanimidad de cuatro votos, el veinticinco de septiembre de dos mil diecisiete.

Al resolver el **amparo en revisión *****/2017** citado, la Segunda Sala determinó, en la materia de la revisión, revocar la sentencia recurrida, negar el amparo al quejoso, y dejar sin materia la revisión adhesiva, de conformidad con las siguientes consideraciones:

- Debe desestimarse la causal de improcedencia decretada por el juez de Distrito por estar intrínsecamente relacionada con el estudio de fondo.
- Para determinar si un acto puede o no ser considerado de autoridad —en este caso, si lo es que la CFE haya desechado la reclamación que se le solicitó—, debe estudiarse su naturaleza en concreto, esto es, el conocimiento de las condiciones fácticas y normativas en las que se dicta; y, en su caso, el tipo de repercusiones en la esfera jurídica de una persona determinada (quien interpone la acción de amparo).
- En otras palabras, para determinar si en el caso concreto la CFE puede o no considerarse autoridad para efectos del juicio de amparo es necesario estudiar y definir previamente una cuestión inherente al fondo de la disputa: si a dicha empresa productiva le resulta o no aplicable la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, para así estar en aptitud de pronunciarse sobre si la naturaleza de su negativa cumple o no con los

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

elementos indispensables para considerarse acto de autoridad para efectos del juicio de amparo.

- La **problemática central** a dilucidar gira en torno a si fue correcto que la CFE desechara una solicitud, en que se le exigió una indemnización, en virtud de no estar sujeta a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. Ello porque, la CFE la negó por considerar que su naturaleza es de empresa productiva del Estado y que su actuación debe considerarse “industrial” y no administrativa. Por su parte, el recurrente señaló que con independencia de la transformación orgánica, no debe pasarse por alto que: a) sigue siendo un ente del Estado y, b) no todo su actuar se rige conforme a la legislación civil y mercantil, siendo que en el caso, la referida Ley que define la responsabilidad estatal incluye a todo ente público (artículo 2).
- Para responder tal problemática se deben abordar las condiciones normativas conforme a las cuales procede o no la responsabilidad patrimonial del Estado **(A)**; y, a partir de tales premisas si la CFE se encuentra vinculada a dicha normativa pese a su transformación en empresa productiva del Estado **(B)**. Y posteriormente, analizar la naturaleza de las funciones del acto que se reclama **(C)**.
- En torno al **régimen de responsabilidad patrimonial del Estado (A)**, constitucionalmente establecida en el último párrafo del artículo 109, lo que interesa identificar es qué tipo de acto estatal queda comprendido o sujeto a postulados y principios previstos en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

- Para ello se toma en cuenta, lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 4/2004, resuelta por este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, destacando las siguientes consideraciones:
 - Con la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el catorce de junio de dos mil doce se buscó dejar atrás el régimen “subsidiario” (conforme al cual el Estado sólo estaba obligado a responder cuando el funcionario específico hubiese sido declarado directamente responsable e insolvente) para establecer una responsabilidad directa.
 - Asimismo, al establecerse la responsabilidad objetiva se buscó dejar atrás cualquier elemento de índole subjetivo — como la negligencia, el dolo o la intencionalidad—, de tal manera que lo relevante fuera el daño patrimonial que el particular no tuviera el deber de soportar como consecuencia de una actividad administrativa irregular del Estado.
 - Ésta entendida como *“la actuación estatal desplegada sin satisfacer la normatividad propia para la realización de ese acto”*.
 - En suma, el calificativo “objetivo” hace referencia a la exclusión de cualquier elemento relacionado con el dolo o la culpa. Por su parte, el concepto “directa” se refiere a que el Estado como entidad abstracta es responsable de indemnizar a quien haya sufrido un daño patrimonial, y no así los órganos simples (funcionarios) encargados de individualizar o realizar cierta atribución normativa.
- Respecto de las repercusiones del concepto “administrativo” en torno a la actividad irregular, se ha interpretado que la voluntad del Poder Reformador de la Constitución fue circunscribir el régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado a las funciones materialmente administrativas, excluyendo así, por ejemplo, a las jurisdiccionales.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

- Sobre la **naturaleza jurídica de la CFE (B)**, considerando que existen dos criterios para determinar si cierto órgano se encuentra o no sujeto a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado: primero, que se trate de un ente público federal y, segundo, que realice funciones materialmente administrativas, para determinar si la CFE se encuentra o no obligado a dicha norma, lo procedente es definir si se cumple con tales condiciones.
- Al efecto, para analizar la naturaleza de la CFE debe partirse de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre de dos mil trece (“Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía”), decreto en el que se reformaron y adicionaron diversos párrafos de los artículos 25, 27 y 28 constitucionales.
- Los artículos 25 y 27 constitucionales previeron 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.
- El alcance de esas previsiones se advierte del proceso legislativo del que derivó la reforma constitucional aludida, quedando plasmado en sus transitorios el régimen de empresas productivas del Estado, cuya creación busca otorgar al sector público “otra

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

posibilidad” orgánica para realizar las áreas estratégicas a su cargo.

- El régimen transitorio de la reforma constitucional ordenó la transformación de CFE y Petróleos Mexicanos en empresas productivas del Estado, conforme a lo previeran las leyes y dentro de los dos años siguientes a la publicación del Decreto (artículo tercero).
- Por otro lado, el artículo vigésimo transitorio establece el régimen jurídico de las empresas productivas del Estado, disposición conforme a la cual, entre otras cuestiones, esas empresas tienen un objetivo constitucional, a saber “*la creación de valor económico e incrementar los ingresos de la Nación, con sentido de equidad y responsabilidad social y ambiental*”, gozarán de autonomía presupuestal; contarán con una organización, administración y estructura corporativa; sus directores serán nombrados y removidos libremente por el Titular del Ejecutivo Federal, o, en su caso, removidos por el Consejo de Administración; y, contarán con diversos regímenes especiales, en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas, presupuestaria, deuda pública, responsabilidades administrativas y demás que se requieran para la eficaz realización de su objeto.
- Así, la CFE, en su carácter de empresa productiva del estado es una empresa que pertenece al Gobierno Federal, ya que, por mandato constitucional, aquél mantendrá siempre su control y propiedad.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

- En cumplimiento a lo previsto en el artículo tercero transitorio del Decreto constitucional, el Congreso de la Unión emitió la Ley de la Comisión Federal de Electricidad, publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de agosto de dos mil catorce, que tiene por objeto regular su organización, administración, funcionamiento, operación, control, evaluación y rendición de cuentas, así como establecer su régimen especial en materia de: I) empresas productivas subsidiarias y empresas filiales; II) remuneraciones; III) adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras; IV) bienes; V) responsabilidades, y VI) presupuesto y deuda.
- Los contenidos de la citada ley, que estructura a la CFE, no parecen propios de un ente público, sino más bien a los “estatutos” de una empresa privada; empero, ello es congruente con que el Constituyente estableciera que el objetivo de las empresas productivas del Estado era la creación de valor económico e incrementar los ingresos de la Nación.
- Por otro lado, también llama la atención que aunque la CFE es una empresa propiedad del Gobierno Federal se previó como supletorio el derecho mercantil (y no el administrativo). Este “cambio de paradigma” (como lo denomina la exposición de motivos de la Ley) tiene por objetivo, en atención al propio proceso legislativo que le dio origen: establecer una verdadera figura empresarial que le permitiera un actuar flexible y eficiente, en virtud de la “inminente apertura de la industria energética”.
- Derivado de la reforma constitucional en materia energética, el legislador federal reformó, entre otras la Ley Federal de las

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

Entidades Paraestatales (artículo 3, último párrafo) y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (artículo 5, último párrafo), para precisar que no resultarían aplicables a las empresas productivas del Estado.

- Asimismo, la reforma de mérito pretendió crear una nueva categoría de entes públicos con un régimen especial de autonomía y flexibilidad operativa, distinta a los hasta entonces existentes. Ello, porque del artículo 90 constitucional se advierte que, por regla general, la Constitución Federal no define ni establece las diversas características, funciones y controles que estructuran a los distintos entes pertenecientes a la administración pública paraestatal, sino que dicha configuración debe ser desarrollada por el legislador ordinario conforme a las características que se requieran para el cumplimiento de ciertas funciones.
- Además, se trata de una nueva categoría, porque el constituyente permanente no sólo estableció a la Constitución Federal como “origen” o fuente de las empresas productivas del Estado — concretamente la CFE y Petróleos Mexicanos—, sino que es el propio régimen transitorio de una reforma constitucional el que establece las características orgánicas generales que las leyes deben desarrollar, a fin de garantizar su flexibilidad operativa para estar en aptitud de dar cumplimiento a un mandato igualmente constitucional.
- Así, se trata de una nueva categoría de empresas públicas pertenecientes a la Administración Pública Federal que necesariamente deben ser incluidas en las tradicionales

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

categorías de “centralizada” y “paraestatal” del artículo 90 constitucional, pero con un régimen jurídico distinto conforme a lo ordenado constitucionalmente.

- El hecho de que esta nueva entidad pretenda orientarse bajo principios de gobierno corporativo y eficiencia y que el derecho común le sea supletorio, en modo alguno pretende excluirlas por completo de la órbita del derecho público. Por un lado, puesto 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 citado, y 2 de la Ley de la CFE). Por otro, porque de manera expresa la Ley de la CFE las sujeta a diversos ordenamientos jurídicos, a fin de cumplir con otros valores y principios igualmente tutelados por nuestra Constitución Federal, tales como las previsiones en materia de transparencia e información pública gubernamental, anticorrupción y fiscalización.
- En conclusión, la transformación de la 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 y en este sentido, al tratarse de una entidad perteneciente a la Administración Pública Federal, la CFE sí es un ente público para efectos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

- **C. Naturaleza de las funciones del acto que se reclama.**
Aunque inicialmente todos los entes públicos federales se encuentran sujetos a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, es relevante identificar una función materialmente administrativa cuyo ejercicio se realice de manera irregular. En ese sentido las cuestiones a dilucidar consisten en determinar qué tipo de funciones realiza CFE y si realiza o no funciones que pueden calificarse como materialmente administrativas.
- La 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.
- Derivado de la reforma constitucional en materia energética aludida, la transmisión y distribución de energía eléctrica se encuentran previstas en los artículos 25, párrafo quinto; 27 párrafo sexto, y 28, párrafo cuarto, normas de las que se advierte 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 se considere monopólica. En este sentido, nuestra Constitución es clara: en el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares y que éstos participen en otras áreas de la industria —tal como la generación y comercialización—.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

- Asimismo, a diferencia de lo que sucede con la exploración y extracción de hidrocarburos, nuestro texto constitucional no reservó la participación estatal en las materias en estudio a las empresas productivas del Estado, sino que su intervención puede realizarse mediante éstas o cualquier otro tipo de entidad pública. Es decir, que el Estado puede decidir cuál de esos tipos de órganos estatales se encargarán de los servicios públicos de transmisión y distribución de energía eléctrica.
- En este sentido, el legislador ordinario estableció que la CFE se encargará de tales actividades por cuenta y orden del Estado, como lo refiere el primer párrafo del artículo 5 de su Ley; y si bien a primera vista podría considerarse que la transmisión y distribución deberían calificarse como actividades “administrativas”, dado que la CFE las realiza por cuenta y orden del Estado, ello sería incorrecto porque se pasaría por alto que el Constituyente permanente ordenó la creación de una nueva categoría de organismo público con un régimen comercial — distinto y diferenciado de cualquier otro ente público—, y que dicho régimen especial busca otorgarle flexibilidad para cumplir un objetivo constitucional: la creación de valor económico para el Estado mexicano.
- Ciertamente, 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 la 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 la CFE realice dentro de un

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

procedimiento de contratación hasta el momento del fallo, pues una vez firmado el contrato éste y todos los aspectos que deriven de él deberán considerarse mercantiles, tal como lo dispone el artículo 82 de la Ley de la CFE.

- Por otro lado, la Ley de la CFE ordena que el derecho mercantil y civil serán supletorios al actuar de la CFE; que en caso de duda deberá preferirse la interpretación que privilegie la realización de sus fines y objetos conforme a su naturaleza jurídica de empresa productiva del Estado con régimen especial, así como su régimen de gobierno corporativo, de tal manera que pueda competir eficazmente la industria energética (artículos 3 y 4).
- El artículo 4, primer párrafo, es claro: no importa si las actividades son tradicionalmente consideradas como “empresariales”, “económicas”, industriales” o “comerciales”, todas ellas están interrelacionadas y deben ser interpretadas en función de su objeto y mandato constitucional, pues la CFE las realiza con la misma finalidad: generar valor económico y rentabilidad para el Estado Mexicano como su propietario.
- Esta perspectiva mercantil de las actividades de transmisión y distribución de energía eléctrica en modo alguno pasa por alto que 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

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

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.

- En conclusión, dado que no está regulado ni en la Ley de la CFE ni en la de 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 la 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 la CFE, entonces no es aplicable la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, a pesar de que la CFE sea un ente público.
- En **respuesta a los conceptos de violación del caso concreto**, estos resultan infundados porque para que proceda la responsabilidad patrimonial del Estado por actividad irregular no basta con dirigirla a un ente público federal, sino que es necesario que el daño derive de una función materialmente administrativa, lo que no sucede en el caso concreto.
- Estimar que la vía prevista en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado no resulta aplicable por no encuadrar en los supuestos de procedencia, en modo alguno puede ser

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

interpretado como una exoneración a la CFE, ni equiparse a una violación del derecho de acceso a la justicia.

- Esto porque no se imposibilita al particular para presentar su reclamo en la vía idónea y congruente con la naturaleza de su pretensión. En este sentido, si la actividad que originó el daño es de naturaleza civil o mercantil, lo idóneo y lógico es que dicha disputa se dirima en la vía ordinaria civil, conforme a los requisitos y disposiciones del Código Civil Federal.
- Nuestra legislación sustantiva civil a nivel federal prevé en su artículo 1913 que el uso de mecanismos o instrumentos para la conducción de energía eléctrica actualiza un riesgo que permite exigir el pago indemnizatorio por responsabilidad objetiva civil — por oposición a la responsabilidad objetiva y directa prevista en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado—:

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.

- Esta conclusión es acorde con la naturaleza de la función que la CFE realiza, conforme a su régimen especial de empresa productiva del Estado y en términos del mandato constitucional referido.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

- Sin que pase inadvertido que el precepto antes citado hace referencia a “persona” y que la CFE es una persona moral propiedad del Estado Mexicano, en tanto que el régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado derivado de las reformas constitucionales de catorce de junio de dos mil dos y veintisiete de mayo de dos mil quince pretendió establecer un mecanismo de responsabilidad estatal derivado de su actividad administrativa irregular, de tal manera que el Estado y no sus funcionarios fueran los directamente responsables por los daños que causen con motivo de sus funciones y que al determinar esa procedencia fuera irrelevante el dolo o la culpa, siendo relevante, en cambio, el actuar en contra de una prevención normativa establecida. No obstante ello, no es posible considerar que derivado de tal régimen especial de responsabilidad, el Estado no sea responsable por el daño causado en términos civiles, cuando alguno de sus órganos realice funciones comerciales.
- El hecho de que nuestro sistema jurídico haya transitado de una responsabilidad estatal indirecta y subsidiaria (conforme a lo previsto en el ahora derogado artículo 1927 del Código Civil Federal) a una objetiva y directa con motivo de la actividad administrativa irregular que realice, no puede entenderse sino como el establecimiento desde la Constitución de un régimen especial. Dicho régimen pretendió tan sólo establecer una vía para que los particulares exijan una reparación directamente al Estado y no a sus funcionarios. Sin embargo, este razonamiento no puede llevar a concluir que dicha vía sea la única y exclusiva forma de exigirle al Estado que responda por los daños que ocasione. De igual modo, no se advierte alguna disposición que nos lleve a concluir que el Estado está exceptuado del régimen

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

general de reparación de daños previsto en normas de naturaleza civil. Máxime, cuando su actuación, como excepción, no se considere administrativa sino, precisamente, de naturaleza civil o comercial.

- Tampoco pasa inadvertido el criterio aislado de la Primera Sala citado por la quejosa, relativo al amparo directo en revisión 3542/2013. Sin embargo, no resulta aplicable tomando en cuenta el contexto en que se dictó, en el que una persona demandó en la vía civil al Instituto de Seguridad Social y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado con motivo de un procedimiento médico mal practicado, actividad que fue calificada como administrativa.
- Se coincide con la Primera Sala en que cuando se reclame una indemnización derivada de una actividad administrativa irregular, la vía prevista en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado es exclusiva. No obstante, cuando la naturaleza de la actividad del Estado se considera comercial (como en el caso), la procedente es la regulada en el Código Civil Federal.

II. En fecha posterior al asunto antes sintetizado, la propia **Segunda Sala** de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el **amparo directo *****/2018**, el cuatro de julio de dos mil dieciocho, cuyos antecedentes destacados se resumen a continuación:

- A. El veinticinco de agosto de dos mil dieciséis, varias personas demandaron ante la Sala Regional del Golfo Norte del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la nulidad de la resolución de negativa ficta respecto de la **instancia administrativa** que habían abierto con antelación ante la CFE, solicitando que se declarara la

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

existencia de responsabilidad patrimonial del Estado por la actividad administrativa irregular, a través de la CFE, al ser responsable de ocasionar la muerte de una persona; y, como consecuencia de lo anterior, el pago de una indemnización justa e integral, así como la regularización de la instalación de las líneas de conducción de energía eléctrica con las que se provocó el daño, respecto de las distancias que establece la normatividad oficial, entre otras cuestiones.

- B. El doce de octubre de dos mil dieciséis la instructora del **juicio de nulidad** desechó la demanda por considerar que la negativa ficta recaída al escrito presentado en la Superintendencia Zona Victoria de la CFE, el veinticuatro de mayo de dos mil dieciséis, en que se reclamaba la responsabilidad del Estado por actividad administrativa irregular a través de la CFE por ocasionar la muerte de una persona el veinticuatro de octubre de dos mil catorce al recibir **descarga eléctrica** por parte de líneas conductoras de media tensión atribuidas a la citada Comisión, no eran de naturaleza administrativa.
- C. Inconformes con lo anterior, el veinticinco de octubre de octubre de dos mil dieciséis interpusieron recurso de **reclamación** en contra del auto que desechó la demanda.
- D. El veintinueve de marzo de dos mil diecisiete la Sala administrativa, del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dictó resolución **interlocutoria**, en el expediente de juicio contencioso administrativo, en la que declaró procedente pero infundado el citado recurso de reclamación y confirmó el auto de doce de octubre de dos mil dieciséis.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

- E. En contra de la anterior resolución, la parte afectada promovió **juicio de amparo**; y, por su parte, la CFE, amparo adhesivo, al amparo directo *****/2017 del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Décimo Noveno Circuito.
- F. Tramitado dicho juicio de amparo, el Tribunal del conocimiento, mediante resolución de veinticuatro de agosto de dos mil diecisiete, solicitó a esta Suprema Corte ejerciera su facultad de atracción.
- G. Finalmente, por resolución de veintidós de noviembre dos mil diecisiete, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó ejercer la **facultad de atracción**, por haber considerado, substancialmente, que se cumplían los requisitos de importancia y trascendencia del asunto, toda vez que se permitiría determinar si es o no posible sujetar a las empresas productivas del Estado a un procedimiento de responsabilidad conforme a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, considerando como elemento adicional que el reclamo proviene de un particular ajeno a la CFE a quien le atribuye la actividad irregular por la incorrecta instalación de las vías de distribución de energía eléctrica que no respetaban los estándares de las normas administrativas mexicanas.

Al resolver el citado amparo directo *****/2018, la Segunda Sala determinó negar el amparo a los quejosos y dejar sin materia el amparo directo adhesivo. Al efecto, para tratar la problemática planteada, **invocó el amparo en revisión 1131/2017, resuelto por la propia Segunda Sala, y se basó en los mismos lineamientos ahí expuestos**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

[sintetizados anteriormente], para estar en condiciones de dar **respuesta a los conceptos de violación del caso concreto**, los que calificó de **infundados** por las siguientes razones:

- La vía prevista en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado no encuadra en los supuestos de procedencia del juicio de nulidad, ante el entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, fundamentalmente, porque en esos supuestos la CFE no realiza una actividad administrativa sino de carácter industrial civil; y, tal circunstancia, que la vía administrativa no resulte procedente en el caso, no constituye una violación al derecho de acceso a la justicia.
- Esto porque no se imposibilita al particular para presentar su reclamo en la vía idónea y congruente con la naturaleza de su pretensión. En este sentido, si la actividad que originó el daño es de naturaleza civil o mercantil, lo idóneo y lógico es que dicha disputa se dirima en la vía ordinaria civil, conforme a los requisitos y disposiciones del Código Civil Federal.
- Nuestra legislación sustantiva civil a nivel Federal prevé en su artículo 1913 que el uso de mecanismos o instrumentos para la conducción de energía eléctrica actualiza un riesgo que permite exigir el pago indemnizatorio por responsabilidad objetiva civil — por oposición a la responsabilidad objetiva y directa prevista en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado—.
- Esta conclusión es acorde con la naturaleza de la función que la CFE realiza, conforme a su régimen especial de empresa productiva del Estado y en términos del mandato constitucional

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

referido.

- Sin que pase inadvertido que el precepto antes citado hace referencia a “persona” y que la CFE es una persona moral propiedad del Estado Mexicano, en tanto que el régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado derivado de las reformas constitucionales de catorce de junio de dos mil dos y veintisiete de mayo de dos mil quince pretendió establecer un mecanismo de responsabilidad estatal derivado de su actividad administrativa irregular, de tal manera que el Estado y no sus funcionarios fueran los directamente responsables por los daños que causen con motivo de sus funciones y que al determinar esa procedencia fuera irrelevante el dolo o la culpa, siendo relevante el actuar en contra de una prevención normativa establecida. No obstante ello, no es posible considerar que derivado de tal régimen de responsabilidad, el Estado no sea responsable por el daño causado en términos civiles, cuando alguno de sus órganos realice funciones comerciales.

III. En fecha posterior al asunto antes sintetizado, la propia **Segunda Sala** de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el **amparo en revisión *****/2017**, el nueve de agosto de dos mil dieciocho, cuyos antecedentes destacados se resumen a continuación:

- A. El once de julio de dos mil quince, falleció una persona como consecuencia de un **accidente con cables de energía eléctrica**, al estar realizando trabajos de su oficio de albañil.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

- B. El siete de marzo de dos mil dieciséis, el cónyuge supérstite e hijo del finado, promovieron **reclamación por responsabilidad patrimonial** del Estado por actividad irregular, contra la CFE.
- C. El seis de junio de dos mil dieciséis, el Jefe de Departamento Jurídico División Golfo Norte de la CFE, les comunicó que la reclamación por responsabilidad patrimonial **se desechaba** de plano, porque los actos que se reclamaban a la Comisión no eran de aquéllos que pudieran generar una responsabilidad patrimonial por actividad irregular del Estado, pues en términos del artículo 2o. de la Ley del Servicio de Energía Eléctrica, únicamente se podían reputar como una actividad industrial relacionada con la distribución de energía eléctrica.
- D. En contra de lo anterior, promovieron demanda de **amparo indirecto**.
- E. El veintiocho de octubre de dos mil dieciséis, se dictó sentencia de amparo en el sentido de que a la CFE sí le era aplicable el artículo 2o., de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, por ser un ente público federal; y, con independencia de que hubiera cambiado de naturaleza, al ser ahora una empresa productiva del Estado, seguía formando parte de la Administración Pública Federal. El amparo se concedió para que la autoridad responsable admitiera a trámite la reclamación presentada por los quejosos y, seguida en sus etapas, resolviera conforme a derecho.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

F. Inconforme con dicha resolución, el delegado del Jefe del Departamento Jurídico de la División Golfo Norte de la CFE, interpuso **recurso de revisión**.

G. El Tribunal Colegiado solicitó a esta Suprema Corte que ejerciera su facultad de atracción.

H. La Segunda Sala, por resolución de ocho de noviembre de dos mil diecisiete determinó ejercer la **facultad de atracción**.

Al resolver el citado amparo en revisión *****/2017, la Segunda Sala determinó, en la materia de la revisión, revocar la sentencia recurrida, y negar el amparo a la parte quejosa, haciendo la siguiente precisión:

- Si bien, en la época en que se emitió el oficio reclamado y se promovió la demanda de amparo se encontraba vigente la jurisprudencia 2a./J. 104/2012 (10a.) de rubro: "RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE DESECHA UNA RECLAMACIÓN FORMULADA EN TÉRMINOS DE LA LEY FEDERAL RELATIVA ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE NULIDAD, POR LO QUE ES INNECESARIO PROMOVERLO PREVIAMENTE AL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.", ese criterio se abandonó y dejó de ser obligatorio el treinta de octubre de dos mil diecisiete, de acuerdo con la tesis 2a. CLVIII/2017 (10a.), de rubro: "RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. CONTRA LA DETERMINACIÓN QUE RESUELVE UNA RECLAMACIÓN PROCEDE EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, INDEPENDIENTEMENTE DE SI EL PRONUNCIAMIENTO ES O

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

NO DE FONDO [ABANDONO DE LAS JURISPRUDENCIAS 2a./J. 163/2015 (10a.) Y 2a./J. 104/2012 (10a.)]."; lo cierto es que al momento de producirse el desechamiento de la reclamación por responsabilidad patrimonial hecho por el Jefe del Departamento Jurídico Divisional de la CFE, División de Distribución Golfo Norte (seis de junio de dos mil dieciséis) y al momento de promover la demanda de amparo (veintiuno de junio siguiente), el criterio contenido en la jurisprudencia 2a./J. 104/2012, se encontraba en vigor, de modo que, ante la imposibilidad de la parte afectada para hacer valer algún otro medio de defensa ante algún otro Tribunal, resultaba correcta la promoción del juicio de amparo en contra del desechamiento de la citada reclamación y, como consecuencia, para efectos del juicio de amparo, el Jefe del Departamento Jurídico Divisional de la CFE, División de Distribución Golfo Norte, había de considerarse como responsable para efectos del juicio de amparo.

Luego, para tratar la problemática de fondo planteada, **invocó el amparo en revisión 1131/2017, resuelto por la propia Segunda Sala, y se basó en los mismos lineamientos ahí expuestos** [sintetizados anteriormente]; calificando los **conceptos de violación** del caso concreto de **fundados** por las siguientes razones:

- Contrario a lo razonado por el Juez Federal, dada la naturaleza de la CFE, como empresa productiva del Estado, realizó una actividad industrial; y, como consecuencia de ello, carece de carácter administrativo, pues es de índole mercantil, por lo que no es posible exigirle una reparación por la vía de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

- En este sentido, si la actividad que originó el daño es de naturaleza civil o mercantil, lo idóneo y lógico es que dicha disputa se dirima en la vía ordinaria civil, conforme a los requisitos y disposiciones del Código Civil Federal.
- Nuestra legislación sustantiva civil a nivel Federal prevé en su artículo 1913 que el uso de mecanismos o instrumentos para la conducción de energía eléctrica actualiza un riesgo que permite exigir el pago indemnizatorio por responsabilidad objetiva civil — por oposición a la responsabilidad objetiva y directa prevista en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado—.
- Esta conclusión es acorde con la naturaleza de la función que la CFE realiza, conforme a su régimen especial de empresa productiva del Estado y en términos del mandato constitucional referido.
- Sin que pase inadvertido que el precepto antes citado hace referencia a “persona” y que la CFE es una persona moral propiedad del Estado Mexicano, en tanto que el régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado derivado de las reformas constitucionales de catorce de junio de dos mil dos y veintisiete de mayo de dos mil quince pretendió establecer un mecanismo de responsabilidad estatal derivado de su actividad administrativa irregular, de tal manera que el Estado y no sus funcionarios fueran los directamente responsables por los daños que causen con motivo de sus funciones y que al determinar esa procedencia fuera irrelevante el dolo o la culpa, siendo relevante el actuar en contra de una prevención normativa establecida. No obstante ello, no es posible considerar que derivado de tal

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

régimen de responsabilidad, el Estado no sea responsable por el daño causado en términos civiles, cuando alguno de sus órganos realice funciones comerciales.

IV. En la misma fecha de resolución de asunto antes sintetizado, nueve de agosto de dos mil dieciocho, igualmente, la **Segunda Sala** de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el **amparo directo *****/2018**, cuyos antecedentes destacados se resumen a continuación:

- A. El nueve de julio de dos mil catorce una persona sufrió quemaduras de segundo y tercer grado en el nueve por ciento de su cuerpo, a causa de una **descarga eléctrica** con cables o líneas de conducción, propiedad de la CFE.
- B. El ocho de julio de dos mil dieciséis, esa misma persona, por su propio derecho y, en representación de su hija menor de edad, presentó **reclamación** de reparación integral de daños por responsabilidad patrimonial del Estado, ante la citada Comisión.
- C. Ante la falta de respuesta al escrito referido, por diverso escrito, que la misma persona presentó el veintiuno de octubre de dos mil dieciséis, ante la Sala Regional de San Luis Potosí del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, por su propio derecho, y en representación de su hija menor de edad, **demandó la nulidad** de la resolución negativa ficta, que consideró se configuraba respecto de la reclamación por responsabilidad patrimonial que interpuso en contra de la CFE.
- D. En acuerdo de veinticinco de octubre de dos mil dieciséis, la referida Sala Regional admitió a trámite la demanda de nulidad en

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

la vía ordinaria, y agotada la secuela procesal, el treinta de junio de dos mil diecisiete, dictó sentencia, en la que **sobreseyó en el juicio contencioso administrativo**, por estimar que se había actualizado la causal de improcedencia prevista en el artículo 8o., fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y que, por tanto, procedía sobreseer en el juicio en términos de la fracción II del diverso 9o. de la citada Ley, en tanto el juicio contencioso administrativo es improcedente, entre otros supuestos, contra los actos que no le competa conocer a ese Tribunal, concluyendo que la controversia debía ser sometida a la legislación y jurisdicción mercantil y civil.

E. Inconforme con lo anterior, promovió **juicio de amparo directo** y el Tribunal Colegiado, en sesión de diecinueve de enero de dos mil dieciocho solicitó a esta Suprema Corte que ejerciera su **facultad de atracción**, lo que determinó hacer la Segunda Sala en sesión de dieciocho de abril de dos mil dieciocho.

Al resolver el citado amparo directo *****/2018, la Segunda Sala determinó negar el amparo a la parte quejosa y para tratar la problemática planteada, **se basó también en las consideraciones sostenidas en el amparo en revisión 1131/2017, resuelto por la propia Segunda Sala** [sintetizadas anteriormente]; para estar en condiciones de dar respuesta a los **conceptos de violación** del caso concreto, los que calificó de **infundados e inoperantes** por las siguientes razones:

- El hecho de que la CFE cuente con la naturaleza de ente público, no es suficiente para que esté sujeta a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, pues aunado a ello, es

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

menester que realice actos materialmente administrativos, lo cual, no acontece en la especie, pues los actos que se estiman como “irregulares” y de los cuales derivó el daño por el cual se exige la indemnización respectiva, tienen una naturaleza mercantil.

- Así, aunque asista la razón a la parte quejosa, en el sentido de que la transformación de la CFE no la privó de su carácter público, lo cierto es que tal circunstancia no hace aplicable en sí a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.
- Dado que no está regulado en la Ley de la CFE ni en la de la Industria Eléctrica la vía para exigir el pago indemnizatorio a dicha empresa productiva, y en tanto los principios y objetivos constitucionales que orientan el actuar de la CFE conforme con su nueva naturaleza, dicha reclamación no debe considerarse como una actividad administrativa sino mercantil, pues es precisamente la norma civil y mercantil la que resulta supletoria para ser acorde con el mandato y las funciones que desde la Constitución se le encomiendan a la CFE; por lo que debe concluirse que no es aplicable la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, a pesar de que la propia Comisión sea un ente público.
- Además, el considerar que la vía prevista en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado no resulta aplicable por no encuadrar en los supuestos de procedencia, en modo alguno puede ser interpretado como una exoneración a la CFE, ni equiparse a una violación del derecho de acceso a la justicia, puesto que estimar que la vía administrativa no resulte procedente en el caso en concreto no imposibilita a los quejosos presentar su reclamo en la vía que sea idónea y congruente con la naturaleza

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

de su pretensión.

- En este sentido, si la actividad que originó el daño es de naturaleza civil, lo idóneo y lógico es que dicha disputa se dirima en la vía ordinaria civil, conforme a los requisitos y disposiciones del Código Civil Federal.
- Nuestra legislación sustantiva civil a nivel Federal prevé en su artículo 1913 que el uso de mecanismos o instrumentos para la conducción de energía eléctrica actualiza un riesgo que permite exigir el pago indemnizatorio por responsabilidad objetiva civil — por oposición a la responsabilidad objetiva y directa prevista en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado—.
- Esta conclusión es acorde con la naturaleza de la función que la CFE realiza, conforme a su régimen especial de empresa productiva del Estado y en términos del mandato constitucional referido.
- Sin que pase inadvertido que el precepto antes citado hace referencia a “persona” y que la CFE es una persona moral propiedad del Estado Mexicano, en tanto que el régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado derivado de las reformas constitucionales de catorce de junio de dos mil dos y veintisiete de mayo de dos mil quince pretendió establecer un mecanismo de responsabilidad estatal derivado de su actividad administrativa irregular, de tal manera que el Estado y no sus funcionarios fueran los directamente responsables por los daños que causen con motivo de sus funciones y que al determinar esa procedencia fuera irrelevante el dolo o la culpa, siendo relevante

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

el actuar en contra de una prevención normativa establecida. No obstante ello, no es posible considerar que derivado de tal régimen de responsabilidad, el Estado no sea responsable por el daño causado en términos civiles, cuando alguno de sus órganos realice funciones comerciales.

La Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió al efecto, la tesis 2a. LXXIX/2018 (10a.), de la Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 58, Septiembre de 2018, Tomo I, página 1211 (registro digital 2017876), que a continuación se reproduce, junto con los datos de los precedentes relativos, en los que se da noticia de cómo fueron las votaciones:

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 *****. 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*

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

Layneze Potisek. Secretario: José Omar Hernández Salgado.

*Amparo directo *****. 4 de julio de 2018. Mayoría de tres votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek y Eduardo Medina Mora I. Disidente: José Fernando Franco González Salas. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos; en su ausencia hizo suyo el asunto Alberto Pérez Dayán. Secretaria: María Antonieta del Carmen Torpey Cervantes.*

*Amparo en revisión *****. 9 de agosto 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: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: María Antonieta del Carmen Torpey Cervantes.*

*Amparo directo *****. 9 de agosto 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: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Eduardo Romero Tagle.*

*Nota: Esta tesis es objeto de la denuncia relativa a la **contradicción de tesis 46/2019**, pendiente de resolverse por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.*

*Esta tesis es objeto de la denuncia relativa a la **contradicción de tesis 51/2019**, pendiente de resolverse por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.*

*Esta tesis fue objeto de la denuncia relativa a la **contradicción de tesis 112/2019** del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, desechada por notoriamente improcedente, mediante acuerdo de 20 de marzo de 2019.*

*Esta tesis es objeto de la denuncia relativa a la **contradicción de tesis 138/2019**, pendiente de resolverse por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.*

*Esta tesis fue objeto de la denuncia relativa a la **contradicción de tesis 186/2019** del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, desechada por notoriamente improcedente, mediante acuerdo de 6 de mayo de 2019.*

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

*Esta tesis es objeto de la denuncia relativa a la **contradicción de tesis 195/2019**, pendiente de resolverse por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.*

*Esta tesis es objeto de la denuncia relativa a la **contradicción de tesis 198/2019**, pendiente de resolverse por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.*

Esta tesis se publicó el viernes 21 de septiembre de 2018 a las 10:30 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

V. Por su lado, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el **amparo directo en revisión *****/2018** el veintiocho de noviembre de dos mil dieciocho, cuyos antecedentes destacados son los siguientes:

A. Una persona por su propio derecho, a través de la **vía ordinaria civil**, ejerció acción indemnizatoria por responsabilidad civil objetiva en contra de la CFE y de una Sociedad Anónima Bursátil por los daños y perjuicios de índole moral y material causados por la muerte de su hijo, demandando el pago de diversas prestaciones, entre otras, de la CFE demandó el pago de una cantidad por concepto de indemnización por los daños y perjuicios de orden patrimonial derivado del fallecimiento de su hijo, otra suma por concepto de reparación del daño moral sufrido, así como intereses legales; y, de la Sociedad Anónima Bursátil, el *pago de los intereses moratorios que se generen en el retardo del cumplimiento de las obligaciones, por falta de pago oportuno por la indemnización por responsabilidad civil, a la que está obligada, en virtud del contrato de seguro.*

B. De los hechos expuestos en el juicio ordinario civil, se advierte que

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

el fallecimiento fue causado por una **electrocución** con líneas de conducción eléctrica, propiedad de la CFE, que se encontraban instaladas de manera irregular y en contravención de la normatividad oficial aplicable.

C. De la demanda conoció el Juzgado Primero de Distrito del Trigésimo Circuito del Estado de Aguascalientes, donde se dictó sentencia interlocutoria el veintiocho de junio de dos mil diecisiete, en donde **declaró infundado el incidente de incompetencia por declinatoria** planteado por la Sociedad Anónima Bursátil demanda.

D. En contra de dicha sentencia, la parte demandada interpuso recurso de **apelación**, del que conoció el Tribunal Unitario del Trigésimo Circuito del Estado de Aguascalientes, el que decidió revocar la sentencia recurrida y declarar fundado el incidente de incompetencia por declinatoria opuesto por la Sociedad Anónima Bursátil demanda, al estimar que en el caso era aplicable la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado, que prevé la indemnización relativa a la actividad irregular de las entidades públicas federales, por lo que la vía de impugnación contra la CFE era la contenciosa administrativa ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

E. En contra de la resolución anterior, el actor promovió **amparo directo** y el Tribunal Colegiado de Circuito, que tuvo conocimiento de la demanda, concedió el amparo, considerando que la CFE ya no operaba más como ente estatal público, porque debía operar conforme a los principios de derecho privado. Refirió que en el

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

caso las prestaciones económicas demandadas derivaron del fallecimiento del hijo del actor, derivado de la electrocución de aquél cuando maniobraba un rodillo al pintar una nave industrial, por lo que surgió el fenómeno denominado “acto eléctrico” o “arco voltaico” por líneas de media tensión; asimismo, el incidente fue derivado de una instalación irregular de las medidas verticales y horizontales de colocación de las líneas media tensión, por lo que el quejoso atribuía a la CFE una responsabilidad civil extracontractual ante el empleo de aparatos e instrumentos peligrosos, consistente en cables conductores de energía eléctrica instalados irregularmente, en contravención a la Norma Oficial Mexicana, relativa a la prestación del servicio de transmisión y distribución de energía eléctrica y, en ese contexto, el reclamo no derivaba de una actividad irregular del Estado. Concluyó que se actualizó el supuesto del artículo 118 de la Ley de la CFE, porque lo reclamado por el quejoso implicaba una controversia constitucional donde es parte la CFE, a quien se le atribuye una responsabilidad civil objetiva, por lo que la competencia para conocer de aquélla correspondía a los tribunales de la federación.

- F. En contra de la sentencia de amparo, la Sociedad Anónima Bursátil, tercero interesada, interpuso **recurso de revisión**, al estimar indebida la interpretación del Tribunal Colegiado en el sentido de que en términos del artículo 25 constitucional, la CFE no se encuentra vinculada a la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado, sino que se rige por su ley y, supletoriamente, por el derecho civil y mercantil.

La Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

conoció del recurso de revisión y por mayoría de cuatro votos², el veintiocho de noviembre de dos mil dieciocho, estimó procedente el **amparo en revisión *****/2018** citado, determinando, en la materia de la revisión, revocar la sentencia recurrida, y devolver los autos al Tribunal Colegiado, a fin de que, atendiendo a la interpretación constitucional realizada por esa Sala, verificara las constancias del juicio de amparo directo y resolviera de conformidad con esa sentencia. Ello porque dicha Sala estimó **fundado el agravio** de la recurrente donde sostuvo que el Tribunal Colegiado del conocimiento realizó una interpretación indebida del artículo 25 de la Constitución Federal, en cuanto a la naturaleza jurídica de la CFE como empresa productiva del Estado, pues cuando la Comisión actúa en su carácter de prestador único y exclusivo del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, es susceptible de ser demandado vía responsabilidad patrimonial del Estado de conformidad con el artículo 109 constitucional. Interpretación que efectuó de conformidad con las siguientes consideraciones:

- Sobre la naturaleza jurídica de la CFE, la reforma constitucional de diciembre de dos mil trece, en materia energética, configuró un nuevo modelo económico en el que dispuso que los hidrocarburos y la energía eléctrica entrarán al ámbito de la competencia, permitiendo la participación de los particulares. Es decir, se reconfigura la ordenación económica de ambos sectores en aras de garantizar una industria moderna y financieramente sólida; sin embargo, el sector energético sigue constituyendo un área cuya planeación y desarrollo le corresponde al Estado, esto, de conformidad con lo establecido en los artículos 25, 27, 28 y 73

² Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández (Ponente), en contra del emitido por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

constitucionales.

- La rectoría estatal comprende dos actividades principales: (I) planeación y control del sistema eléctrico nacional y (II) prestación del servicio público de transmisión y distribución de la energía eléctrica; reserva de exclusividad del Estado en estas actividades; que no se podrán otorgar concesiones, sin menoscabo de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en las *demás* actividades del sector; el Estado contará con empresas y organismos necesarios para el eficaz manejo del área estratégica a su cargo; las leyes determinarán las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y régimen de remuneraciones de la o las empresas productivas del Estado (EPE) dedicadas a estas actividades propias del sector eléctrico; las leyes que se emitan para las empresas productivas del estrado deberán seguir criterios que garanticen su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas.
- De la exposición de motivos de la reforma energética se desprende que las transformaciones normativas a la organización de los entes estatales se justificaron en la necesidad de constituirse en instrumentos jurídicos idóneos para la regulación y participación estatal en el sector energético.
- Del régimen transitorio de las modificaciones constitucionales en materia de energía, publicadas mediante decreto de veinte de diciembre de dos mil trece, se desprende el plazo máximo de dos años para que, conforme a la ley que llegare a expedirse, tanto Petróleos Mexicanos como la CFE se transformaran en empresas

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

productivas del Estado (artículo Tercero); se reiteró el carácter de interés social y orden público de la exploración y extracción de hidrocarburos y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, por lo que estas actividades tendrían preferencia sobre cualquier otro aprovechamiento de la superficie (artículo Octavo); la obligación del Congreso de la Unión de realizar las adecuaciones para regular las empresas productivas del Estado (artículo Vigésimo).

- En lo que se refiere a la forma en que se habrán de regular las empresas productivas del Estado, destacan los siguientes puntos del artículo Vigésimo transitorio: Tiene un objetivo definido, consistente en “la creación de valor económico e incrementar los ingresos de la Nación, con sentido de equidad y responsabilidad social y ambiental” (fracción I); gozará de autonomía presupuestal y sólo están sujetos al balance financiero y al techo de servicios personales que, a propuesta de la Secretaría de Hacienda, apruebe el Congreso de la Unión, y también de un régimen de remuneraciones distinto al previsto en el artículo 127 constitucional (fracción II); contará con una organización, administración y estructura corporativa no sólo acordes con las mejores prácticas internacionales, sino que también deberá garantizar su autonomía técnica y de gestión, y que sus órganos de gobierno puedan definir su arreglo institucional (fracción III); sus directores serán nombrados y removidos libremente por el Titular del Ejecutivo Federal o, en su caso, removidos por el Consejo de Administración (fracción IV); y, contarán con diversos regímenes especiales en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas, presupuestaria, deuda pública, responsabilidades administrativas, así como todos las

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

demás que “requieran para la eficaz realización de su objeto, de forma que les permita competir con eficacia en la industria o actividad de que se trate” (fracción VI).

- De lo anterior se desprende que la reestructuración constitucional del sector eléctrico a través de la creación de la CFE como una empresa productiva del estado, atendió, en esencia, a un objetivo central, el aumento de la productividad en el suministro de energía a través de la participación del sector privado y la competencia, esto es, la reconfiguración del sector eléctrico buscó cambiar la función que corresponde al Estado, y al sector privado, para fortalecer el desarrollo de la industria a través de la apertura gradual al mercado; la redefinición del sector eléctrico encuentra dos premisas fundamentales: (I) modificación estructural de la CFE para mutar en una empresa productiva del Estado; y, (II) énfasis en el carácter estratégico de la planeación y control del sistema eléctrico nacional y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica.
- Conforme a ello, el legislador ordinario expidió dos normativas: (I) La Ley de la Comisión Federal de Electricidad, que regula la estructura de este ente como empresa productiva del Estado; y, (II) la Ley de la Industria Eléctrica, que define las condiciones de 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.
- Ciertamente, la Ley de la CFE tiene por objeto regular su organización, administración, funcionamiento, operación, control, evaluación y rendición de cuentas, así como establecer su

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

régimen especial en materia de: I. Empresas productivas subsidiarias y empresas filiales; II. Remuneraciones; III. Adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras; IV. Bienes; V. Responsabilidades, y VI. Presupuesto y deuda (artículo 1).

- Después de examinar los elementos del contenido de la Ley de la Comisión Federal de Electricidad, se observa que su finalidad es establecer la estructura orgánica de la CFE en términos de las reformas constitucionales en materia energética, como se corrobora de la exposición de motivos de la propia Ley.
- De dicha exposición deriva que la modificación de la Ley de la Comisión Federal de Electricidad tuvo como objetivo establecer una nueva forma de organización de un ente estatal, alejado de controles institucionales rígidos, propios del derecho administrativo; se buscó dotar a las empresas productivas del Estado, y en particular a la CFE, de un marco jurídico flexible compatible con el mercado energético.
- Dicha Ley se configura más bien como los estatutos sociales de una empresa, y no así como una ley orgánica de un ente estatal; y, en ese sentido cobra relevancia la supletoriedad del derecho civil, pues se buscó que la CFE tuviera una estructura flexible y eficiente para cumplir su objeto en el sector eléctrico nacional.
- Entonces, el objeto de la Ley de la Comisión Federal de Electricidad es regular (a manera de estatutos sociales) el funcionamiento e integración de la Comisión como empresa productiva del Estado y, en este tenor, la integración del derecho civil y mercantil se debe entender en cuanto a su *estructura* y

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

modo dinámico de operación.

- En torno al carácter estratégico de la reforma constitucional al sector eléctrico, esto es (I) la planeación y control del sistema eléctrico nacional y (II) del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, del proceso legislativo se advierte que las tres iniciativas que le dieron origen convergieron en el sentido de que era necesario brindar mayor competitividad a ese sector, distinguiendo al menos cuatro actividades principales (generación, **transmisión, distribución** y suministro) y concluyeron en la necesidad de redefinir la intervención estatal en dicha industria, esto es, abandonando el *modelo de monopolio verticalmente integrado*, en el que el gobierno central controla y opera esas cuatro actividades. Así, dado que el modelo era lento y poco flexible, se propuso separar las actividades del sector eléctrico para lograr plena competencia en la generación y comercialización de energía eléctrica.
- En tales iniciativas se hizo especial énfasis en que a diferencia de los hidrocarburos, la electricidad no era un recurso natural, por lo que el interés del Estado no era la propiedad sobre la energía, sino que ésta llegara en mejores condiciones a un mayor número de personas. Por tanto, se propuso abrir el mercado de la generación eléctrica para abatir los costos de producción, ***sin que el Estado perdiera rectoría en el control del sistema eléctrico nacional y la exclusividad de transmitir y distribuir la energía eléctrica como un servicio público indispensable.***
- Bajo ese contexto es que se propuso la expedición de una Ley de la Comisión Federal de Electricidad que reorganizara las

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

funciones administrativas y corporativas de la empresa; y, una diversa ley para el sector eléctrico que considerara la participación de nuevos jugadores en la generación y comercialización de la industria eléctrica en condiciones de competencia efectiva; así como el papel de las filiales de la CFE en cuanto a las actividades de generación, transmisión y distribución, haciendo énfasis en el control estatal en materia de control y operación del sistema eléctrico nacional y en el servicio público de transmisión y generación de energía, temas que fueron recogidos por la Ley de la Industria Eléctrica, cuyo objeto es 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.

- Además, dicha Ley de la Industria Eléctrica, tiene como finalidad promover el desarrollo sustentable de la industria eléctrica y garantizar su operación continua, eficiente y segura en beneficio de los usuarios, así como el *cumplimiento de las obligaciones de servicio público y universal, de energías limpias* y de reducción de emisiones contaminantes.
- Respecto de (I) la planeación y control del Sistema Eléctrico Nacional, actividad constitucionalmente estratégica en materia eléctrica, la Ley de la Industria Eléctrica prevé cómo se integra dicho sistema que constituye la infraestructura física que permite la transmisión, distribución y control del sistema eléctrico. La otra actividad estratégica (II) el Servicio Público de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica, consiste en las actividades necesarias para llevar a cabo la transmisión y distribución de energía eléctrica en la Red Nacional de Transmisión y en las

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

Redes Generales de Distribución.

- Asimismo, conforme la ley citada, las actividades de transmisión y distribución se realizarán conforme a criterios de *calidad, confiabilidad, continuidad y seguridad*, previstos en las condiciones generales para la prestación del Servicio Público de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica y otras disposiciones emitidas por la Comisión Reguladora de Energía.
- De acuerdo con todo lo anteriormente dicho, es de **concluirse** que en términos del esquema constitucional relativo al sector eléctrico, el Estado mantiene la exclusividad en lo que se refiere al *servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica*, lo que significa que, a pesar de la reestructuración del sector, el Constituyente reitera que estas actividades son de interés público y que, consecuentemente, el Estado conserva la obligación de garantizarlas a través de un régimen especial de derecho público.
- Esto es, la distribución y la transmisión de energía eléctrica conservan un fin público que las caracteriza como servicio público en términos de lo dispuesto en la Ley de la Industria Eléctrica y, consecuentemente, el Estado conserva la obligación de garantizar este servicio público y universal a través de la operación continua, eficiente y segura en beneficio de los usuarios.
- De ahí que el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica constituye una actuación materialmente administrativa de la CFE que, en términos del artículo 109 constitucional y de la Ley que lo regula, se inscriben en el régimen de responsabilidad patrimonial del Estado.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

- A partir de esto, resulta que las actividades de transmisión y distribución del servicio público de energía eléctrica –en las que el Estado conserva la obligación de garantía y control–, son actividades materialmente administrativas, puesto que en la prestación de este servicio público el Estado, a través de la CFE, mantiene el dominio. En términos de la Ley de la Industria Eléctrica el Estado controla la operación de la transmisión y distribución de energía eléctrica, sin la participación del gobernado, salvo en los supuestos que prevé la ley.
- Sin que sea obstáculo que el artículo 82 de la Ley de la Comisión Federal de Electricidad establezca que los actos que se desarrollen dentro del procedimiento de contratación hasta el momento del fallo, serán de naturaleza administrativa, mientras la firma del contrato y todos los actos o aspectos derivados serán de naturaleza privada, puesto que esta previsión se refiere exclusivamente al proceso de contratación del servicio, el cual se inscribe en el ámbito de la comercialización de la energía eléctrica, pues no se puede soslayar que la reforma constitucional en materia energética modificó el funcionamiento de la Comisión para que, entre otras, en la comercialización del servicio se rija por el derecho privado.
- Dada la naturaleza materialmente administrativa de las actividades de transmisión y distribución de energía eléctrica, es que en términos del artículo 109 constitucional el Estado tiene una responsabilidad objetiva directa por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular cause en los bienes o derechos de los particulares; en esta lógica, el texto constitucional

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

también establece el derecho de los particulares a recibir una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

- En la acción de inconstitucionalidad 4/2004 el Tribunal Pleno desarrolló los objetivos y condiciones de aplicación del régimen de responsabilidad patrimonial del Estado, conforme al cual concluyó que se actualiza la responsabilidad patrimonial del Estado por su actividad irregular cuando existe un daño, que sea imputable a la Administración Pública y haya un nexo causal entre uno y otro.
- Así, para establecer la procedencia de una reparación con motivo de un daño ocasionado a un particular es necesario identificar una *función materialmente administrativa* que se realice de manera irregular.
- Bajo tales precisiones se llega a la convicción de que se actualiza la responsabilidad patrimonial del Estado en las actuaciones de transmisión y distribución de energía eléctrica que realiza la CFE. Ciertamente, cuando esta empresa productiva del Estado presta el servicio público de transmisión o distribución de energía eléctrica de forma irregular se actualiza un acto materialmente administrativo por lo que resulta aplicable el régimen de responsabilidad patrimonial.
- En tal sentido, la vía administrativa es la única procedente para tramitar su reclamo.
- Para el caso concreto, el Tribunal Colegiado deberá tomar en

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

cuenta que el quejoso tiene expedita la vía administrativa para tramitar ante la CFE el recurso de reclamación conforme al procedimiento que prevé la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. La resolución que dicte dicha Comisión, podrá impugnarse mediante recurso de revisión en vía administrativa, o bien, directamente por vía jurisdiccional ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

- No obstante que el promovente no interpuso recurso de reclamación ante la CFE, no opera la prescripción de su derecho a reclamar la indemnización por la reparación de los daños que establece el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, ello, porque se debe tomar como fecha de interposición la que se establece en la presentación de la demanda ante la autoridad incompetente, en razón de que el plazo se interrumpió en el momento en que se admitió la demanda en la vía ordinaria civil y el Juez de Distrito no declinó su competencia para conocer el asunto, en tanto que dicho presupuesto procesal es de estudio oficioso, siendo aplicable la tesis aislada 1a. CXCIII/2014 (10a.), de rubro: “RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL PLAZO PARA RECLAMAR LOS DAÑOS OCASIONADOS SE INTERRUMPE CUANDO EL JUZGADOR CIVIL ADMITE LA DEMANDA.”

VI. Asimismo, la **Primera Sala** resolvió en forma similar el **amparo directo en revisión *****/2018**, en sesión de la misma fecha, veintiocho de noviembre de dos mil dieciocho, cuyos antecedentes destacados (que dicha Sala advirtió en la sentencia reclamada en el juicio de amparo, en la demanda inicial, en constancias del juicio ordinario civil,

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

así como del recurso de revisión que se interpuso contra la sentencia dictada en el amparo directo) son los siguientes:

A. El once de septiembre de dos mil quince una persona se encontraba en la azotea del inmueble en el que se localizaba la carpintería en la que se desempeñaba como ayudante de carpintero puliendo un ropero, cuando le gritaron desde la puerta principal en la planta baja y al asomarse, aseguró, que los cables de alta tensión lo jalaban de los cabellos derivado de que están instalados a una distancia mínima del inmueble de referencia, lo que provocó que sufriera una **descarga eléctrica** que entró por su cabeza en la región parietal (ocasionándole exposición ósea) y que salió por su mano derecha, generándole diversas quemaduras y lesiones graves, aclarando, dicha persona, que tuvo los cuidados necesarios al estar realizando su trabajo en la azotea de la casa donde se encontraba trabajando, por lo que no actuó con culpa o negligencia inexcusable, puesto que los daños que le ocasionó la descarga de energía eléctrica fue a través de los cables de alta tensión y fue producto de la poca distancia que existe entre la casa y los multicitados cables, puesto que éstos no cumplen con los requisitos establecidos por la norma NOM-001SEDE-2005 emitida por la Secretaría de Energía, toda vez que los cables de alta tensión se encuentran a centímetros del domicilio donde ocurrió el siniestro, además de que se encuentran totalmente colgados y “pelones”, es decir, sin aislantes ni protección especial.

B. **Juicio ordinario civil.** Con motivo de lo anterior, por escrito presentado el veintitrés de marzo de dos mil diecisiete en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

en el Estado de Guerrero, demandó de la CFE diversas prestaciones en ejercicio de la acción de responsabilidad objetiva civil, entre ellas, los pagos: a) de una indemnización con motivo de la incapacidad total o permanente que le provocaron cables de alta tensión propiedad de la demandada, en particular, por una descarga eléctrica proveniente de tales cables que le ocasionó lesiones graves y quemaduras de segundo y tercer grado que lo llevaron a someterse a una serie de intervenciones quirúrgicas y tratamientos, en razón del incumplimiento por parte de la citada Comisión de los requisitos establecidos por la norma NOM-001SEDE-2005, emitida por la Secretaría de Energía, b) de los gastos derivados por la incapacidad señalada, c) de una indemnización por daño moral y psicológico a su favor, así como el de su esposa, d) de una pensión vitalicia; y, e) de gastos y costas.

C. El Juez de Distrito al que tocó conocer de la demanda, emplazó a la demandada CFE, la que contestó oponiendo como excepciones la de culpa o negligencia inexcusable de la víctima, la de no acreditamiento de los elementos constitutivos de la acción y la de falta de acción y derecho, entre otras, y solicitó se llamara a juicio a una sociedad anónima bursátil, en su carácter de **tercera interesada**, en virtud de que la contrató por una póliza de seguro para responder por daños a terceras personas ocasionados por sus propias operaciones que pudieran provocarles la muerte o menoscabo a su salud. Dicha aseguradora fue emplazada a juicio, la que al comparecer opuso como excepciones, entre otras, la de falta de acción y derecho, la de falta de legitimación, la de litisconsorcio pasivo necesario, así como la de **incompetencia por declinatoria**.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

- D. Por interlocutoria de doce de julio de dos mil diecisiete, el Juez de Distrito determinó que la excepción de incompetencia por declinatoria que propuso la aseguradora como incidente era **improcedente**.
- E. Inconforme con dicha determinación, la aseguradora interpuso **apelación**. El Tribunal Unitario al que tocó conocer de dicho recurso, mediante resolución de cuatro de septiembre de dos mil diecisiete, **revocó la resolución apelada, declarando la incompetencia legal del Juez de Distrito** para conocer y resolver el juicio ordinario civil; declaró nulo todo lo actuado en dicho juicio, dejando a salvo los derechos del actor para que los hiciera valer ante la autoridad administrativa correspondiente, esto es, previamente agotado el procedimiento fijado en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, ante la propia CFE; y, finalmente, no condenó al pago de costas a ninguna de las partes.
- F. En contra de esa resolución el actor promovió **juicio de amparo directo**, mediante escrito presentado el veinticinco de septiembre de dos mil diecisiete. El Tribunal Colegiado, al que tocó conocer de la demanda, por sentencia de veintidós de febrero de dos mil dieciocho, **concedió el amparo**, para el efecto de que el Tribunal Unitario responsable dejara insubsistente la resolución reclamada y 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 CFE; y, en vía de consecuencia, determinara que la competencia corresponde a los tribunales ordinarios del Poder Judicial de la Federación en materia civil.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

G. Inconforme con dicha sentencia, la tercera interesada interpuso **recurso** de revisión el dieciséis de marzo de dos mil dieciocho; y, por su lado, el quejoso, recurso de revisión adhesiva el seis de abril de ese año.

La Primera Sala de esta Suprema Corte resolvió el **amparo en revisión *****/2017** citado³ el veintiocho de noviembre de dos mil dieciocho. Al respecto, en la materia de la revisión revocó la sentencia recurrida, y determinó devolver los autos al Tribunal Colegiado, a fin de que, partiendo de la interpretación constitucional expuesta por esa Sala, se avocara de nueva cuenta al estudio de la resolución dictada por el Tribunal Unitario, verificara las constancias del juicio de amparo directo y resolviera de conformidad con esa sentencia.

Lo anterior, porque declaró fundado el recurso de revisión interpuesto por la parte tercera interesada e infundado el recurso de revisión adhesiva interpuesto por el quejoso, al estimar que no debía prevalecer la interpretación del Tribunal Colegiado, en torno a la responsabilidad patrimonial del Estado, en el sentido de que, según ese Tribunal, atendiendo a la naturaleza de las prestaciones reclamadas en el juicio natural, la vía a través de la cual debían solicitarse las indemnizaciones derivadas del actuar irregular del Estado, particularmente cuando se encuentra involucrada una empresa productiva del Estado, era el juicio de naturaleza civil del fuero federal.

Para resolver la problemática jurídica planteada, la Primera Sala, examinó en primer término la naturaleza de la CFE, para posteriormente

³ Por mayoría de tres votos de los señores Ministros: José Ramón Cossío Díaz (Ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Presidenta Norma Lucía Piña Hernández, en contra de los emitidos por los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Jorge Mario Pardo Rebolledo.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

analizar la vía en la que debe tramitarse la responsabilidad de la CFE por los daños que, con motivo de la transmisión y distribución de energía eléctrica, cause en los bienes o derecho de los particulares; y, llegó a la conclusión de que la CFE, en su carácter de empresa productiva del Estado, está sujeta a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado con motivo de la actuación irregular que le imputó el quejoso, por lo que la vía administrativa era la única procedente para tramitar su reclamo a través del procedimiento previsto en el citado ordenamiento.

Finalmente, en el caso concreto, la Primera Sala determinó que el Tribunal Colegiado debía tomar en cuenta que el quejoso tenía expedita la vía administrativa para tramitar ante la CFE el recurso de reclamación conforme al procedimiento que prevé la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; y que la resolución que dictara la CFE podría impugnarse mediante recurso de revisión en vía administrativa, o bien, directamente por vía jurisdiccional ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, teniendo presente que, aun cuando el promovente no interpuso recurso de reclamación ante la CFE, no operaba la prescripción de su derecho a reclamar la indemnización por la reparación de los daños que establece el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, en atención a que debía tomarse como fecha de interposición la que se había establecido en la presentación de la demanda ante autoridad incompetente, en razón de que el plazo se interrumpió en el momento en que se admitió la demanda y el Juez de Distrito no declinó su competencia para conocer del asunto (sino que admitió la demanda en la vía ordinaria civil), en tanto que dicho presupuesto procesal era de estudio oficioso, e invocó la tesis aislada 1a. CXCIII/2014 (10a.) de rubro: “RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL PLAZO PARA RECLAMAR LOS DAÑOS OCASIONADOS SE INTERRUMPE CUANDO EL JUZGADOR

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

CIVIL ADMITE LA DEMANDA.”.

7. CUARTO. Existencia de la contradicción de tesis. En primer lugar, debe precisarse que el objeto de la resolución de una contradicción de tesis radica en unificar los criterios contendientes.

8. Es decir, para identificar si es existente la contradicción de tesis deberá tenerse como premisa generar seguridad jurídica.

9. De diversos criterios de esta Suprema Corte, podemos derivar las siguientes características que deben analizarse para determinar la existencia de una contradicción de tesis:

A. No es necesario que los criterios deriven de elementos de hecho idénticos, pero es esencial que estudien la misma cuestión jurídica, arribando a decisiones encontradas. Sirve de sustento la jurisprudencia P./J. 72/2010, de rubro: **“CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES”**⁴ y la tesis P. XLVII/2009, de rubro: **“CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS”**.⁵

⁴ Tesis jurisprudencial P./J. 72/2010, Pleno, novena época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, registro digital 164120.

⁵ Tesis aislada P. XLVII/2009, Pleno, novena época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXX, julio de 2009, página 67, registro digital 166996.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

- B. Que los Tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese.
- C. Que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre al menos un tramo de razonamiento en el que la diferente interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general.
- D. Que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la forma de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.
- E. Aun cuando los criterios sustentados por los Tribunales contendientes no constituyan jurisprudencia debidamente integrada, ello no es requisito indispensable para proceder a su análisis y establecer si existe la contradicción planteada y, en su caso, cuál es el criterio que debe prevalecer. Sirve de apoyo la tesis de jurisprudencia P. L/94, de rubro: **“CONTRADICCION DE TESIS. PARA SU INTEGRACION NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS”**.⁶
- F. Es aceptable apreciar en la contradicción de tesis consideraciones que sin constituir el argumento central de la decisión de un

⁶ Tesis jurisprudencial P. L/94, Pleno, octava época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Núm. 83, noviembre de 1994, página 35, registro digital 205420.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

tribunal, revelen de manera suficiente el criterio jurídico de un órgano jurisdiccional respecto de un problema jurídico concreto. Sirve de apoyo la tesis P. XLIX/2006, de rubro: **“CONTRADICCIÓN DE TESIS. LOS CRITERIOS JURÍDICOS EXPRESADOS ‘A MAYOR ABUNDAMIENTO’ SON DE TOMARSE EN CUENTA PARA RESOLVER AQUÉLLA.”**⁷

G. En aras de la seguridad jurídica, ha de proponerse una solución jurídica a la contradicción de tesis aun en los casos en que las posturas de los órganos jurisdiccionales resulten equivocadas. Sirve de apoyo la tesis de jurisprudencia P./J. 3/2010, de rubro: **“CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. AUNQUE LOS CRITERIOS CONTENDIENTES SEAN ERRÓNEOS, DEBE RESOLVERSE EL FONDO A FIN DE PROTEGER LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA.”**⁸

10. Ahora bien, de lo expuesto en el considerando anterior, se advierte que, por un lado, la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver los amparos en revisión 1131/2017 y 1352/2017, y los amparos directos 3/2018 y 19/2018⁹ determinó que con motivo de la transformación de la CFE en empresa productiva del Estado, dicha Comisión se rige, en lo no previsto por su Ley y por el Reglamento de ésta, por el derecho civil y mercantil; por lo que si su Ley y la Ley de la

⁷ Tesis aislada P. XLIX/2006, Pleno, novena época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIV, julio de 2006, página 12, registro digital 174764.

⁸ Tesis jurisprudencial P./J. 3/2010, Pleno, novena época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXXI, febrero de 2010, página 6, registro digital 165306.

⁹ De los que derivó la tesis 2a.1-XXIX/2018 (10a.), antes citada, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 58, septiembre de 2018, Tomo 1, página 1211, con número de registro 2017876, de rubro: “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.”

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

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 Federal en materia de energía, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre de dos mil trece. 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.

11. En cambio, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver los amparos directos en revisión 2731/2018 y 2600/2018, determinó que los daños que se generen con motivo de la deficiente prestación de un servicio público, como es la transmisión y distribución de energía eléctrica actualiza la responsabilidad patrimonial del Estado, ello al margen de que el artículo 1913 del Código Civil Federal prevea la acción por responsabilidad civil objetiva que procede cuando una persona hace uso de un mecanismo peligroso per se, pues el último párrafo del artículo 109 de la Constitución General 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 del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, en términos de sus artículos 25, 27 y 28.

12. Como se ve, ambas Salas examinaron casos en los que se tuvo como antecedente que una persona sufrió daños con motivo de la

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

transmisión y distribución de energía eléctrica. Ello por una **descarga eléctrica**, proveniente de las líneas o cables de conducción de energía eléctrica.

13. Ciertamente, en los juicios de origen la persona afectada o un familiar demandaron diversas prestaciones con motivo de los daños ocasionados por la descarga eléctrica, con la búsqueda de una indemnización. La reparación de los daños fue reclamada en diversas vías, en unas ocasiones por la vía civil y en otras por la vía administrativa a través del procedimiento previsto en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. Esto dio lugar que a la postre se examinara en los juicios de amparo cuál era la vía adecuada para demandar a la CFE¹⁰, si la administrativa o la civil.

14. Ahora, a partir de ello, la Primera Sala determinó que debía ser por la vía administrativa, a través del procedimiento previsto en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, mientras que la Segunda Sala, se decantó por la civil, en términos del artículo 1913.

Materia de la contradicción de tesis

15. Así es claro que en cada uno de los casos que examinaron las Salas subyace la misma problemática, siendo la materia de la contradicción de tesis determinar **en qué vía debe tramitarse la responsabilidad de la CFE por los daños que, con motivo de la transmisión y distribución**

¹⁰ La CFE se manifestó en el sentido de que la vía adecuada era la civil. Por ejemplo, en el primer caso que analizó la Segunda Sala, amparo en revisión 1131/2017, manifestó que los hechos 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”.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

de energía eléctrica, cause en los bienes o derechos de los particulares.

16. QUINTO. Criterio que debe adoptarse. Debe prevalecer como jurisprudencia el criterio sustentado por este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con las consideraciones que a continuación se expresan.

17. Para resolver el problema jurídico suscitado en la presente contradicción de tesis, es necesario destacar, en principio, que **las Salas de esta Suprema Corte examinaron** aspectos tales como las condiciones normativas conforme a las cuales procede o no la responsabilidad patrimonial del Estado; qué tipos de actos estatales quedan comprendidos o sujetos a los postulados y principios previstos en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado; la naturaleza en concreto de la CFE; si a ésta le es aplicable o no la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, o en otras palabras, si está o no sujeta a esa normatividad, esto es, si se encuentra vinculada a ella pese a su transformación en empresa productiva del estado.

18. Al respecto, es pertinente tener en claro cuáles son las **coincidencias** y cuáles, las **divergencias** que tuvieron las Salas al analizar tales temáticas, cuyo examen es necesario para llegar a definir el criterio que debe regir.

19. Ambas Salas, de manera coincidente, arribaron a una primera conclusión, consistente en considerar que a la CFE, teniendo la naturaleza de empresa productiva del estado, se le puede considerar como un ente público de carácter federal, sujeta a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. Las consideraciones

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

sustanciales en que se apoyaron las respectivas resoluciones de las Salas, para sustentar cuáles son las condiciones normativas conforme a las cuales procede o no la responsabilidad patrimonial del Estado, así como los sujetos obligados, son efectivamente coincidentes; donde está la divergencia es en la naturaleza de las funciones que realiza la CFE, ello derivado de las notas características de la reforma energética, concretamente en la flexibilidad que se otorgó a dicha Comisión al transformarla en una empresa productiva del estado, como se expone a continuación.

20. Ambas Salas coinciden en que la CFE es un ente público para efectos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

21. Ciertamente, aunque la Segunda Sala estimó que la vía en la que debe tramitarse la responsabilidad de la CFE por los daños que, con motivo de la transmisión y distribución de energía eléctrica, cause en los bienes o derechos de los particulares, es la civil, estableció que con la transformación de la CFE en empresa productiva del Estado, únicamente se 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, por lo que al tratarse de una entidad perteneciente a la Administración Pública Federal, la CFE constituye [en principio] un ente público para efectos de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

22. En lo que divergen las Salas es en la determinación del tipo de funciones que realiza la CFE, esto es si son o no materialmente administrativas las funciones comprendidas dentro de las áreas estratégicas, como son la transmisión y distribución de energía eléctrica;

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

y, con motivo de ello, si están sujetas o no a Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado. **Para la Primera Sala las funciones son administrativas, mientras para la Segunda son mercantiles.**

23. La divergencia se da aun cuando **ambas Salas reconocen** 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 se considere monopólica. Esto en términos de los artículos 25, párrafo quinto, 27 párrafo sexto, y 28, párrafo cuarto, de la Constitución Federal.

24. En efecto, la Primera Sala sostuvo que el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica constituyen actuaciones materialmente administrativas de la CFE que, en términos del artículo 109 constitucional, párrafo último, y de la Ley que lo regula, se inscriben en el régimen de responsabilidad patrimonial del Estado. En cambio, la Segunda Sala estimó que la CFE no realiza funciones materialmente administrativas, sino mercantiles, y que por ello no es posible exigirle una reparación por la vía de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

25. Lo anterior, porque para la Primera Sala, de acuerdo con el marco constitucional y legal aplicable, el Estado mantiene la exclusividad en lo que se refiere al servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, pues a pesar de la reestructuración del sector, el Constituyente reiteró que esas actividades son de interés público, por lo que el Estado conserva la obligación de su garantía y control a través de un régimen especial de derecho público. Esto es, la distribución y la transmisión de energía eléctrica conservan un fin público que las caracteriza como servicio público en términos de lo dispuesto en la Ley de la Industria

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

Eléctrica y, en consecuencia, el Estado conserva la obligación de garantizar ese servicio público y universal a través de la operación continua, eficiente y segura en beneficio de los usuarios.

26. Como se ve, la Primera Sala hizo énfasis en que las actividades de transmisión y distribución son materialmente administrativas porque en la prestación de ese servicio público, el Estado mantiene el dominio a través de la CFE; y, en términos de la Ley de la Industria Eléctrica, el Estado controla la operación de la transmisión y distribución de energía eléctrica, sin la participación del gobernado, salvo en los supuestos que prevé la ley.

27. En cambio, la Segunda Sala sostuvo que si bien a primera vista podría considerarse que la transmisión y distribución deberían calificarse como actividades administrativas, dado que la CFE las realiza por cuenta y orden del Estado, en términos del artículo 5, párrafo primero, de la Ley de dicha Comisión, sería incorrecto que se pasara por alto que el Constituyente ordenó la creación de una nueva categoría de organismo público con un régimen comercial y que tal régimen especial busca otorgarle flexibilidad para cumplir un objetivo constitucional: la creación de valor económico para el Estado mexicano. Así, para la Segunda Sala ese mandato constitucional de crear a la CFE como un organismo público distinto y diferenciado de cualquier otro ente público es lo que orienta la categorización de las diversas funciones que la CFE realiza ya sea la prestación del servicio de transporte, distribución o suministro de energía eléctrica; y agregó que la única excepción del actuar de la CFE que se puede considerar como acto administrativo son los que realiza dentro de un procedimiento de contratación hasta el momento del fallo, pues una vez firmado el contrato, todos los aspectos que deriven de él

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

deberán considerarse mercantiles, tal como dispone el artículo 82 de la Ley de la CFE.

28. Pero para la Primera Sala, el hecho de que por mandato constitucional la CFE se hubiera transformado en una empresa productiva del estado y que debiera crear valor económico, no conducía a que los actos relativos a la distribución y transformación dejaran de ser actos materialmente administrativos, pues si bien se generó un marco jurídico flexible compatible con el mercado energético, esto es, que se otorgó a la CFE una estructura flexible y eficiente para cumplir su objeto en el sector eléctrico nacional, la integración del derecho civil y mercantil se debe entender en cuanto a su estructura y modo dinámico de operación. Además, sobre el artículo 82 de la Ley de la CFE sostuvo que si bien ese precepto establece que los actos que se desarrollen dentro del procedimiento de contratación hasta el momento del fallo, serán de naturaleza administrativa, mientras la firma del contrato y todos los actos o aspectos derivados serán de naturaleza privada, tal previsión se refiere exclusivamente al proceso de contratación del servicio, el cual se inscribe en el ámbito de la comercialización de la energía eléctrica, puesto que no se puede soslayar que la reforma constitucional en materia energética modificó el funcionamiento de la Comisión para que, entre otras cosas, en la comercialización del servicio se rija por el derecho privado.

29. Por otra parte, en cuanto a la previsión del artículo 3, párrafo primero, de la Ley de la CFE, en el sentido de que dicha Comisión se sujetará a lo dispuesto en esa Ley, su Reglamento y las disposiciones que deriven de esas normatividades, y que el derecho mercantil y civil serán **supletorios**, fue para la Segunda Sala también una razón para establecer que no era aplicable la Ley Federal de Responsabilidad

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

Patrimonial del Estado, esto junto con lo previsto en el artículo 5, último párrafo, de la Ley de la Industria Eléctrica, en el sentido de que en no lo previsto por esa 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.

30. Así la Segunda Sala concluyó que, respecto de las actividades de transmisión y distribución, no era aplicable a la CFE la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, a pesar de que fuera un ente público, puesto que: **1)** la vía para exigir indemnización a la CFE no está regulada en la Ley de la CFE ni en la Ley de la Industria Eléctrica; además, **2)** dados los principios y objetivos constitucionales que orientan el actuar de la CFE, conforme a su nueva naturaleza, esa reclamación no debe considerarse como una actividad administrativa, sino mercantil; y, **3)** es precisamente la normativa civil y mercantil la que resulta supletoria por ser acorde con el mandato y las funciones que desde la Constitución se le encomienden a la CFE; por lo que, **4)** es aplicable el artículo 1913 del Código Civil Federal, que prevé que el uso de mecanismos o instrumentos para la conducción de energía eléctrica, actualiza un riesgo que permite exigir el pago indemnizatorio por responsabilidad objetiva civil.

31. En cambio, la Primera Sala, si bien mencionó que Ley de la CFE se configura más bien como los estatutos sociales de una empresa, y no así como una ley orgánica de un ente estatal, así como que cobraba relevancia la supletoriedad del derecho civil, ello, explicó, se debía a que se buscó que la CFE tuviera una estructura flexible y eficiente para cumplir su objeto en el sector eléctrico nacional, concluyendo en ese aspecto que el objeto de aquella ley es regular, a manera de estatutos sociales de una empresa, el funcionamiento e integración de la CFE

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

como empresa productiva del estado, de suerte que la integración del derecho civil y mercantil se debía entender en cuanto a su estructura y modo dinámico de operación. Asimismo dicha Sala destacó que conforme a las iniciativas que dieron lugar a la reforma energética, el interés central del Estado era que la energía eléctrica llegara en mejores condiciones a un mayor número de personas, por lo que si bien se propuso abrir el mercado de la generación de energía eléctrica para abatir los costos de producción, ello se hizo sin que el Estado perdiera rectoría en el control del sistema eléctrico nacional y la exclusividad de transmitir y distribuir la energía eléctrica como un servicio público indispensable.

32. Estas diferencias nos conducen a la necesidad de determinar si frente a las actividades comprendidas en las áreas estratégicas, tales como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, la CFE se encuentra vinculada a la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado, o sólo se rige por lo que establece su Ley y la Ley de la Industria Eléctrica y, supletoriamente, por el derecho civil y mercantil.

33. Lo anterior, considerando además que en principio todos los entes públicos federales se encuentran sujetos a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, pero para ello resulta relevante identificar una función materialmente administrativa cuyo ejercicio se realice de manera irregular; lo que conduce a determinar qué tipo de funciones realiza la CFE y si realiza o no funciones que puedan calificarse como materialmente administrativas.

34. En consecuencia, es necesario examinar por un lado la naturaleza de la CFE como empresa productiva del estado (A), así como el régimen

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

de responsabilidad patrimonial del Estado (B), analizando las reformas constitucionales que dieron lugar a esos dos rubros (artículos 25 y ahora 109 de la Constitución Federal), para a partir de ello determinar si respecto de las actividades de referencia resulta aplicable o no la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

A. Naturaleza de la CFE como empresa productiva del Estado

Notas características de la reforma energética

35. Tanto la Primera Sala como la Segunda Sala se pronunciaron en torno a esa reforma, analizando las iniciativas, la exposición de motivos, el texto de la Norma Fundamental, así como algunas Leyes que se expidieron en cumplimiento a ella, ello al margen de que no obstante ello, posteriormente arribaron a diversas conclusiones¹¹.

36. Lo sustentado en tales precedentes se retoma, en cuanto a los análisis que efectuaron respecto de la reforma energética y la naturaleza de la CFE, por ser un tema que necesariamente se debe abordar para definir el criterio que debe prevalecer en la contradicción de tesis que nos ocupa. En cuanto a las *áreas estratégicas*, la Segunda Sala se centró en el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, mientras que la Primera Sala, hizo mención, además, a la concerniente a la Planeación y control del Sistema Eléctrico Nacional.

37. Adicionalmente, en uno de los precedentes de la Primera Sala¹² se resaltó que una de las finalidades de la Iniciativa del Poder Ejecutivo

¹¹ Como hemos dicho, entre otros asuntos, la Primera Sala se pronunció, en torno a la reforma energética en el amparo directo en revisión *****/2018 el veintiocho de noviembre de dos mil dieciocho, bajo la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández; y, la Segunda Sala, en el amparo en revisión *****/2017, resuelto el treinta de mayo de dos mil dieciocho, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek.

¹² En el amparo directo en revisión *****/2018, resuelto el veintiocho de noviembre de dos mil dieciocho, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

Federal, iniciativa de la que se dio cuenta en el Dictamen relativo a la reforma, fue 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, precisándose 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.

38. Dicho lo anterior, a continuación se aborda el examen de la reforma energética, considerando lo expuesto por las Salas, así como algunas cuestiones adicionales en torno al Sistema Eléctrico Nacional y las condiciones bajo las cuales ha de operar.

39. La reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre de dos mil trece en materia energética (*“Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía”*) configuró un nuevo modelo económico en el que dispuso que los hidrocarburos y la energía eléctrica entrarían al ámbito de la competencia, permitiendo la participación de los particulares.

40. Derivado de este Decreto se reformaron y adicionaron diversos párrafos a los artículos 25, 27 y 28 constitucionales para quedar de la siguiente manera:

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

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

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.

(...)

Bajo criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

(...)

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, promoviendo la competitividad e implementando una política nacional para el desarrollo industrial sustentable que incluya vertientes sectoriales y regionales, en los términos que establece esta Constitución.

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

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

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

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.

(...)

El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento. El Estado contará con un fideicomiso público denominado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, cuya Institución Fiduciaria será el banco central y tendrá por objeto, en los términos que establezca la ley, recibir, administrar y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones y contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución, con excepción de los impuestos.

(...)

El Poder Ejecutivo contará con los órganos reguladores coordinados en materia energética, denominados Comisión Nacional de Hidrocarburos y Comisión Reguladora de Energía, en los términos que determine la ley.

(...)

41. Con motivo de esa reforma se reconfiguró la ordenación económica de dos sectores, hidrocarburos y energía eléctrica, en aras de garantizar una industria moderna y financieramente sólida.

42. Por lo que toca al sector energético, cabe señalar que sigue constituyendo un área cuya planeación y desarrollo le corresponde al Estado, esto, de conformidad con lo establecido en los artículos 25, 27, 28 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

43. El artículo 28 constitucional establece, entre otras cuestiones, la prohibición *general* de monopolios, exceptuando de éstos la intervención del Estado en distintas áreas denominadas *estratégicas*.

44. Sobre el concepto de **áreas estratégicas**, cabe señalar que dicha expresión se había incorporado desde fecha anterior a la Norma Fundamental, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres, por el que se reformaron y adicionaron, entre otros, los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que se incluyó un capítulo económico, cuyo objetivo fue fijar los fines de la rectoría del Estado mediante el fomento del crecimiento económico, estableciendo y ordenando sus atribuciones en esa materia.

45. Con motivo de ello es que se introdujeron distintos conceptos como el de “áreas estratégicas”, que atendiendo a lo que estableció el Poder Revisor de la Constitución, son, como se expone en la tesis 2a. XLIV/2017 (10a.), de la Segunda Sala¹³: *“aquellas actividades económicas reservadas para uso exclusivo del Estado, a través de los organismos y empresas que requiera para su eficaz manejo, que ameritan esa categoría por razones de interés general necesario para el desarrollo económico del país, es decir, son aquellas funciones identificadas con la soberanía económica, los servicios a cargo exclusivo del Gobierno Federal y la explotación de bienes de dominio directo, que por su significado social y nacional se orientan por el interés general que sólo garantiza el manejo del Estado”*.

¹³ Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 40, Marzo de 2017, Tomo II, página 1382, registro 2013961, de rubro: “ÁREAS ESTRATÉGICAS. SU CONCEPTO.”, tesis derivada del amparo en revisión 415/2015, promovido por Petróleos Mexicanos y otra, resuelto el veinticinco de enero de dos mil diecisiete, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (Ponente), Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I.

Áreas estratégicas

46. Precisado lo anterior, y retomando la reforma energética de diciembre de dos mil trece, el Constituyente concibió como áreas estratégicas, las siguientes:

- I. La planeación y control del sistema eléctrico nacional; y,
- II. El servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica.

47. En este contexto, en el artículo 28 constitucional¹⁴ se prevé que el Estado contará con los organismos y empresas requeridas para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y las de carácter prioritario.

48. La anterior previsión se reitera en el artículo 27 constitucional, que establece el dominio de la Nación de ciertas áreas y recursos naturales; cuyo párrafo sexto regula la exclusividad de la Nación en la planeación y control del sistema eléctrico nacional y el *servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica*.

¹⁴ Art. 28.- En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, la (sic) prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a ls (sic) prohibiciones a título de protección a la industria. (...)

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.

El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado. (...)

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

49. El propio artículo 27 refiere que en estas actividades no habrá concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes, las cuales determinarán la forma en que los particulares podrán participar en las *demás actividades* de la industria eléctrica.¹⁵

50. Ahora, en las áreas estratégicas, el dominio exclusivo de la Nación y la excepción a la regla general de monopolios se deben interpretar en el contexto de la definición de los principios que rigen la rectoría económica estatal y el desarrollo nacional en términos del artículo 25 constitucional.

51. Ciertamente, en el artículo 25 de la Norma Fundamental se prevé que el *sector público tendrá a su cargo las áreas estratégicas*, entre ellas, la planeación y control del sistema eléctrico nacional y el servicio público

¹⁵ Art. 27.- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. (...)

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 substancias 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.** (...)

de transmisión y distribución de energía eléctrica.¹⁶ Además, se establece expresamente que el Gobierno Federal mantendrá siempre la *propiedad y el control* sobre los organismos y empresas productivas del Estado.

52. En ese sentido, el artículo 25 constitucional reafirma la rectoría del Estado en el sector eléctrico en términos del mandato del diverso artículo 27, al precisar que, tratándose de la planeación y control del sistema eléctrico nacional y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que puedan celebrarse contratos con particulares.

53. Este precepto constitucional (25) prevé la existencia de una ley donde se establezcan las normas relativas a:

- I. La administración,
- II. La organización,
- III. El funcionamiento,

¹⁶ **Artículo 25.** *Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.*

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.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

IV. Los procedimientos de contratación;

V. Las remuneraciones del personal; y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado. Todo ello para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas.

54. Estas normas constitucionales describen la redefinición de la actuación del Estado frente a diversas áreas estratégicas, en particular, en el sector eléctrico. Las características más importantes de la reestructuración constitucional del sector eléctrico son:

- Rectoría estatal en dos actividades principales: (I) planeación y control del sistema eléctrico nacional; y, (II) prestación del servicio público de transmisión y distribución de la energía eléctrica.
- Reserva de exclusividad del Estado en estas actividades.
- Proscripción de otorgar concesiones, sin menoscabo de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en demás actividades del sector.
- El Estado contará con empresas y organismos necesarios para el eficaz manejo del área estratégica a su cargo.
- Las leyes determinarán las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y régimen de remuneraciones de las empresas productivas del Estado dedicadas a estas actividades propias del sector eléctrico.
- Las leyes que se emitan para esas empresas productivas deberán seguir criterios que garanticen su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

55. Bajo ese contexto, el artículo 73 constitucional faculta al legislador federal para legislar en materia de esta área estratégica, así como para establecer contribuciones.¹⁷

Exposición de motivos

56. De la exposición de motivos de la reforma energética se desprende que ésta derivó de tres iniciativas presentadas por diversas fuerzas políticas y las Comisiones Legislativas de la Cámara de origen (senado) que las dictaminaron identificaron que al margen de las particularidades de cada una de ellas, encontraban convergencia en la necesidad de **generar un nuevo diseño institucional para el sector energético.**

¹⁷ **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

[...]

X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;

[...]

XXIX.

Para establecer contribuciones:

1o. Sobre el comercio exterior;

2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27;

3o. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;

4o. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y

5o. Especiales sobre:

a) Energía eléctrica;

b) Producción y consumo de tabacos labrados;

c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;

d) Cerillos y fósforos;

e) Aguamiel y productos de su fermentación; y

f) Explotación forestal.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

57. Del dictamen de las comisiones legislativas se observa por un lado, como un pilar central de la nueva industria energética mexicana, la participación de capitales privados en diversas áreas industriales que habían sido reservadas al Estado.

58. Otro pilar, de la industria energética, que de forma destacada se aprecia del citado dictamen, es la intención de transformar los órganos estatales responsables de la conducción de la explotación de las áreas estratégicas eléctrica y de hidrocarburos (Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad) hacia **entes con modalidades orgánicas y competencias novedosas**, a saber:

- Órganos Reguladores Coordinados en Materia de Energía y
- Empresas productivas del Estado.

59. Las transformaciones normativas a la organización de los entes estatales se justificaron en la necesidad de constituirse en instrumentos jurídicos idóneos para la regulación y participación estatal en el sector energético.

60. Por lo que toca a las **empresas productivas del Estado**, el dictamen legislativo señala, por un lado, que con su creación se busca otorgar al sector público “otra posibilidad” *orgánica* para realizar las áreas estratégicas a su cargo¹⁸ y, por otro, al describir tanto los aspectos relativos al proceso de transformación de entidades paraestatales a empresas productivas del Estado de Petróleos Mexicanos y CFE, como

¹⁸ En este sentido se afirma que “La reforma constitucional que se dictamina incorpora el concepto de “empresas productivas del Estado” como otra posibilidad para que el sector público que tiene a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas de exploración y extracción de petróleo y de los demás hidrocarburos en el subsuelo, pueda llevarlas a cabo”, p. 167.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

los principios que regirán su estructura orgánica y competencial bajo esa nueva figura¹⁹.

61. Dicho régimen quedó plasmado en los artículos transitorios del Decreto de reforma constitucional, esto es, en los propios transitorios se insertaron contenidos materiales que no eran transitorios, quedando en ellos disposiciones vinculantes en la materia, pues en tal régimen transitorio de la reforma constitucional se ordenó, entre otras cosas, la transformación de la CFE y de Petróleos Mexicanos en empresas productivas del Estado, conforme lo previeran las leyes dentro de los dos años siguientes a la publicación del Decreto (artículo tercero).

Régimen transitorio de la reforma energética

62. Del régimen transitorio de las modificaciones constitucionales en materia de energía, publicadas mediante decreto de **veinte de diciembre de dos mil trece**, deriva lo siguiente:

- I. El plazo máximo de dos años para que, conforme a la ley que llegare a expedirse, tanto Petróleos Mexicanos como la Comisión Federal de Electricidad se transformaran en empresas productivas del Estado²⁰;
- I. Se reiteró el carácter de interés social y orden público de la exploración y extracción de hidrocarburos y del servicio público

¹⁹ Ibídem pp. 168- 171.

²⁰ **Tercero.** La ley establecerá la forma y plazos, los cuales no podrán exceder dos años a partir de la publicación de este Decreto, para que los organismos descentralizados denominados Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad se conviertan en empresas productivas del Estado. En tanto se lleva a cabo esta transición, Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios quedan facultados para recibir asignaciones y celebrar los contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 que se reforma por este Decreto. Asimismo, la Comisión Federal de Electricidad podrá suscribir los contratos a que se refiere el párrafo sexto del artículo 27 que se reforma por virtud de este Decreto.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

de transmisión y distribución de energía eléctrica, por lo que estas actividades tendrían preferencia sobre cualquier otro aprovechamiento de la superficie.²¹

- II. La obligación del Congreso de la Unión de realizar las adecuaciones que resulten necesarias al marco jurídico, a fin de hacer efectivas las disposiciones del citado Decreto dentro de los ciento veinte días naturales siguientes a su entrada en vigor.²²

63. Entre las adecuaciones anteriores, se encuentra en específico la relativa para regular las empresas productivas del Estado.²³

²¹ **Octavo.** Derivado de su carácter estratégico, las actividades de exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, a que se refiere el presente Decreto se consideran de interés social y orden público, por lo que tendrán preferencia sobre cualquier otra que implique el aprovechamiento de la superficie y del subsuelo de los terrenos afectos a aquéllas.
(...)

²² **Cuarto.** Dentro de los ciento veinte días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones que resulten necesarias al marco jurídico, a fin de hacer efectivas las disposiciones del presente Decreto, entre ellas, regular las modalidades de contratación, que deberán ser, entre otras: de servicios, de utilidad o producción compartida, o de licencia, para llevar a cabo, por cuenta de la Nación, las actividades de exploración y extracción del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, incluyendo las que puedan realizar las empresas productivas del Estado con particulares, en términos de lo dispuesto por el artículo 27 de esta Constitución. En cada caso, el Estado definirá el modelo contractual que mejor convenga para maximizar los ingresos de la Nación.
(...)

²³ **Vigésimo.** Dentro del plazo previsto en el transitorio cuarto de este Decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones al marco jurídico para regular a las empresas productivas del Estado, y establecerá al menos que:

I. Su objeto sea la creación de valor económico e incrementar los ingresos de la Nación, con sentido de equidad y responsabilidad social y ambiental.

II. Cuenten con autonomía presupuestal y estén sujetas sólo al balance financiero y al techo de servicios personales que, a propuesta de la Secretaría del ramo en materia de Hacienda, apruebe el Congreso de la Unión. Su régimen de remuneraciones será distinto del previsto en el artículo 127 de esta Constitución.

III. Su organización, administración y estructura corporativa sean acordes con las mejores prácticas a nivel internacional, asegurando su autonomía técnica y de gestión, así como un régimen especial de contratación para la obtención de los mejores resultados de sus actividades, de forma que sus órganos de gobierno cuenten con las facultades necesarias para determinar su arreglo institucional.

EPE

64. Por lo que hace a la forma en que se habrán de regular las empresas productivas del Estado. Al respecto, destacan las siguientes notas del transitorio vigésimo:

- a. Tienen un objetivo definido, en el texto constitucional, consistente en “**la creación de valor económico e incrementar los ingresos de la Nación, con sentido de equidad y responsabilidad social y ambiental**” (fracción I).
- b. Gozarán de **autonomía presupuestal** y sólo están sujetos al balance financiero y al techo de servicios personales que, a

IV. Sus órganos de gobierno se ajusten a lo que disponga la ley y sus directores sean nombrados y removidos libremente por el Titular del Ejecutivo Federal o, en su caso, removidos por el Consejo de Administración. Para el caso de empresas productivas del Estado que realicen las actividades de exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos en términos de lo previsto por el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución, la ley deberá establecer, entre otras disposiciones, que su Consejo de Administración se conforme de la siguiente manera: cinco consejeros del Gobierno Federal, incluyendo el Secretario del Ramo en materia de Energía quien lo presidirá y tendrá voto de calidad, y cinco consejeros independientes.

V. Se coordinen con el Ejecutivo Federal, a través de la dependencia competente, con objeto de que sus operaciones de financiamiento no conduzcan a un incremento en el costo de financiamiento del resto del sector público o bien, contribuyan a reducir las fuentes de financiamiento del mismo.

VI. Cuenten, en términos de lo establecido en las leyes correspondientes, con un régimen especial en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas, presupuestaria, deuda pública, responsabilidades administrativas y demás que se requieran para la eficaz realización de su objeto, de forma que les permita competir con eficacia en la industria o actividad de que se trate.

Una vez que los organismos descentralizados denominados Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, y Comisión Federal de Electricidad, se conviertan en empresas productivas del Estado de conformidad con las leyes que se expidan para tal efecto en términos del transitorio tercero de este Decreto, no les serán aplicables las disposiciones relativas a la autonomía contenidas en las fracciones anteriores, sino hasta que conforme a las nuevas disposiciones legales se encuentren en funciones sus consejos de administración y estén en operación los mecanismos de fiscalización, transparencia y rendición de cuentas.

Los consejeros profesionales de Petróleos Mexicanos en funciones a la entrada en vigor del presente Decreto permanecerán en sus cargos hasta la conclusión de los periodos por los cuales fueron nombrados, o bien hasta que dicho organismo se convierta en empresa productiva del Estado y sea nombrado el nuevo Consejo de Administración. Los citados consejeros podrán ser considerados para formar parte del nuevo Consejo de Administración de la empresa productiva del Estado, conforme al procedimiento que establezca la ley.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

propuesta de la Secretaría de Hacienda, apruebe el Congreso de la Unión, y también de un régimen de remuneraciones distinto al previsto en el artículo 127 constitucional (fracción II).

- c. Contarán con una **organización, administración y estructura corporativa** no sólo acordes con las mejores prácticas internacionales, sino que también deberán garantizar su autonomía técnica y de gestión, y que sus órganos de gobierno puedan definir su arreglo institucional (fracción III).
- d. Sus directores serán nombrados y removidos libremente por el Titular del Ejecutivo Federal o, en su caso, removidos por el Consejo de Administración (fracción IV).
- e. Contarán con diversos **regímenes especiales** en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas, presupuestaria, deuda pública, responsabilidades administrativas, así como todos las demás que “***requieran para la eficaz realización de su objeto, de forma que les permita competir con eficacia en la industria o actividad de que se trate***” (fracción VI).

CFE

65. De lo anterior, se desprende que la reestructuración constitucional del sector eléctrico a través de la creación de la CFE como una empresa productiva del Estado, atendió, fundamentalmente, a un **objetivo central**: el aumento de la productividad en el suministro de energía a través de la participación del sector privado y la competencia.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

66. Es decir, la reconfiguración del sector eléctrico buscó cambiar la función que corresponde al Estado, y al sector privado, para fortalecer el desarrollo de la industria a través de la apertura gradual al mercado. De ahí que, en los artículos 25, 27 y 28 constitucionales, se reafirme la rectoría del Estado en el sector, así como el control y propiedad del Gobierno Federal de la ahora empresa productiva del Estado (CFE), conforme al quinto párrafo del citado artículo 28 constitucional.

Premisas fundamentales:

67. La redefinición del sector eléctrico encuentra dos ejes rectores fundamentales a destacar en el presente asunto: Premisa I. Modificación estructural de la Comisión Federal de Electricidad para mutar en una empresa productiva del Estado. Premisa II. Énfasis en el carácter estratégico de la planeación y control del sistema eléctrico nacional y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica.

Premisa I. Modificación estructural de la Comisión Federal de Electricidad para mutar en una empresa productiva del Estado

Normatividades:

68. Atendiendo a lo anterior, el legislador ordinario expidió dos normatividades: (I) *La Ley de la Comisión Federal de Electricidad*, que regula la estructura de este ente como empresa productiva del Estado; y, (II) la *Ley de la Industria Eléctrica*, que define las condiciones de 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.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

69. En efecto, la Ley de la Comisión Federal de Electricidad²⁴ tiene por objeto regular su organización, administración, funcionamiento, operación, control, evaluación y rendición de cuentas, así como establecer su régimen especial en materia de: **I)** empresas productivas subsidiarias y empresas filiales; **II)** remuneraciones; **III)** adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras; **IV)** bienes; **V)** responsabilidades; **VI)** dividendo estatal; **VII)** presupuesto y **VIII)** deuda (artículo 1).

70. Del contenido de la Ley se desprenden los siguientes elementos necesarios para configurar a la CFE como empresa productiva del Estado:

- a) La CFE es una empresa productiva del Estado **propiedad exclusiva del Gobierno Federal**, con personalidad jurídica y patrimonio propios, y goza de autonomía técnica, operativa y de gestión²⁵.
- b) Tiene como finalidad desarrollar actividades empresariales, económicas, industriales y comerciales en términos de su objeto²⁶, el cual consiste en realizar, entre otras, las siguientes actividades: **I)** prestar el servicio público de transmisión y

²⁴ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de agosto de dos mil catorce.

²⁵ “**Artículo 2.-** La Comisión Federal de Electricidad es una empresa productiva del Estado de propiedad exclusiva del Gobierno Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios y gozará de autonomía técnica, operativa y de gestión, conforme a lo dispuesto en la presente Ley.

La Comisión Federal de Electricidad tendrá su domicilio en el Distrito Federal, sin perjuicio de que para el desarrollo de sus actividades pueda establecer domicilios convencionales tanto en territorio nacional como en el extranjero”.

²⁶ “**Artículo 4.-** La Comisión Federal de Electricidad tiene como fin el desarrollo de actividades empresariales, económicas, industriales y comerciales en términos de su objeto, generando valor económico y rentabilidad para el Estado Mexicano como su propietario.

En la ejecución de su objeto, la Comisión Federal de Electricidad deberá actuar de manera transparente, honesta, eficiente, con sentido de equidad, y responsabilidad social y ambiental, procurando el mejoramiento de la productividad con sustentabilidad para minimizar los costos de la industria eléctrica en beneficio de la población y contribuir con ello al desarrollo nacional. Asimismo, la Comisión Federal de Electricidad garantizará el acceso abierto a la Red Nacional de Transmisión y a las Redes Generales de Distribución, la operación eficiente del sector eléctrico y la competencia”.

distribución de energía eléctrica por cuenta y orden del Estado; **II)** generar, comercializar, importar y exportar energía eléctrica y productos asociados (conforme a la estricta separación legal que establezca la SENER); **III)** importar, exportar, transportar, almacenar, comprar y vender combustibles; **IV)** investigar y desarrollar la tecnología requerida para las actividades que realice en la industria eléctrica; **V)** comercializar los productos y servicios tecnológicos resultantes de su investigación, y **VI)** las necesarias para el cabal cumplimiento de su objeto²⁷.

- c) Esta empresa productiva del Estado cuenta con regímenes especiales en distintas materias tales como **I)** de empresas productivas subsidiarias y empresas filiales; **II)** de remuneraciones; **III)** adquisiciones, arrendamientos, servicios y

²⁷ “**Artículo 5.-** 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.

Asimismo, dentro de su objeto público, la Comisión Federal de Electricidad podrá llevar a cabo las actividades siguientes:

I. La generación dividida en unidades y comercialización de energía eléctrica y productos asociados, incluyendo la importación y exportación de éstos, de acuerdo con la Ley de la Industria Eléctrica, y en términos de la estricta separación legal que establezca la Secretaría de Energía;

II. La importación, exportación, transporte, almacenamiento, compra y venta de gas natural, carbón y cualquier otro combustible;

III. El desarrollo y ejecución de proyectos de ingeniería, investigación, actividades geológicas y geofísicas, supervisión, prestación de servicios a terceros, así como todas aquellas relacionadas con la generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica y demás actividades que forman parte de su objeto;

IV. La investigación, desarrollo e implementación de fuentes de energía que le permitan cumplir con su objeto, conforme a las disposiciones aplicables;

V. La investigación y desarrollo tecnológicos requeridos para las actividades que realice en la industria eléctrica, la comercialización de productos y servicios tecnológicos resultantes de la investigación, así como la formación de recursos humanos altamente especializados;

VI. El aprovechamiento y administración de inmuebles, de la propiedad industrial y la tecnología de que disponga y que le permita la prestación o provisión de cualquier servicio adicional tales como, de manera enunciativa, construcción, arrendamiento, mantenimiento y telecomunicaciones. La Comisión Federal de Electricidad podrá avalar y otorgar garantías en favor de terceros;

VII. La adquisición, tenencia o participación en la composición accionaria de sociedades con objeto similar, análogo o compatible con su propio objeto, y

VIII. Las demás actividades necesarias para el cabal cumplimiento de su objeto.

La Comisión Federal de Electricidad podrá llevar a cabo las actividades a que se refiere este artículo en el país o en el extranjero”.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

obras; **IV)** bienes; **V)** responsabilidades, y **VI)** presupuesto y deuda, los cuales están desarrollados en la propia Ley.

- d) La CFE se sujetará a su Ley, su Reglamento y las disposiciones que deriven de ellos. Las disposiciones previstas en otras leyes que resulten aplicables por materia se aplicarán siempre que no se opongan al régimen especial previsto en su Ley.
- e) 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 energética²⁸.
- f) La CFE contará con la organización y estructura corporativa que mejor convenga a su objeto²⁹, y en los términos que determine su Consejo de Administración, quien es su órgano supremo de administración y el encargado de definir las políticas, lineamientos y visión estratégica de la empresa³⁰, así como de aprobar el Plan

²⁸ “**Artículo 3.-** La Comisión Federal de Electricidad se sujetará a lo dispuesto en la presente Ley, su Reglamento y las disposiciones que deriven de los mismos. El derecho mercantil y civil serán supletorios.

Las disposiciones contenidas en las demás leyes que por materia correspondan aplicarán siempre que no se opongan al régimen especial previsto en esta Ley.

En caso de duda, se deberá favorecer la interpretación que privilegie la mejor realización de los fines y objeto de la Comisión Federal de Electricidad conforme a su naturaleza jurídica de empresa productiva del Estado con régimen especial, así como el régimen de gobierno corporativo del que goza conforme al presente ordenamiento, de forma que pueda competir con eficacia en la industria energética”.

²⁹ “**Artículo 10.-** La Comisión Federal de Electricidad contará con la organización y estructura corporativa que mejor convenga para la realización de su objeto, conforme lo determine su Consejo de Administración en términos de esta Ley (...).”.

³⁰ “**Artículo 12.-** El Consejo de Administración, órgano supremo de administración de la Comisión Federal de Electricidad, será responsable de definir las políticas, lineamientos y visión estratégica de la Comisión Federal de Electricidad, sus empresas productivas subsidiarias y empresas filiales. Al efecto, tendrá las funciones siguientes: (...).”.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

de Negocios³¹ que someta a su consideración el Director General³².

- g) Dicho Consejo estará integrado por diez consejeros: los titulares de la Secretarías de Energía (quien lo presidirá) y de Hacienda y Crédito Público, tres del Gobierno Federal (designados por el Ejecutivo Federal), cuatro independientes (designados por el propio Ejecutivo, pero ratificados por el Senado de la República) y uno designado por los trabajadores de la CFE y sus empresas productivas subsidiarias³³. Por el ejercicio de sus funciones como miembros del Consejo, los consejeros estarán sujetos al régimen de responsabilidad previsto en la propia Ley de la CFE y no al previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos ni a cualquier otro aplicable a los servidores públicos federales³⁴.

³¹ "Artículo 12.- (...):

III. Aprobar, revisar y, en su caso, actualizar anualmente el Plan de Negocios de la Comisión Federal de Electricidad y sus empresas productivas subsidiarias, con base en una proyección a cinco años, y, conforme a éste, el programa operativo y financiero anual; (...)"

³² "Artículo 45.- Corresponden al Director General la gestión, operación, funcionamiento y ejecución de los objetivos de la Comisión Federal de Electricidad, sujetándose a las estrategias, políticas y lineamientos aprobados por el Consejo de Administración. Al efecto, tendrá las funciones siguientes: (...)

III. Formular y presentar para autorización del Consejo de Administración el Plan de Negocios y el programa operativo y financiero anual de trabajo; (...)"

³³ "Artículo 14.- El Consejo de Administración estará integrado por diez consejeros, conforme a lo siguiente:

I. 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;

II. Tres consejeros del Gobierno Federal designados por el Ejecutivo Federal;

III. Cuatro Consejeros Independientes designados por el Ejecutivo Federal y ratificados por el Senado de la República, quienes ejercerán sus funciones de tiempo parcial y no tendrán el carácter de servidores públicos, y

IV. Un consejero designado por los trabajadores de la Comisión Federal de Electricidad y sus empresas productivas subsidiarias (...)"

³⁴ "Artículo 29.- Los consejeros, con relación al ejercicio de sus funciones como miembros del Consejo de Administración, serán responsables exclusivamente en términos de lo dispuesto en esta Ley, por lo que no estarán sujetos al régimen de responsabilidades establecido en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos o en cualquier otro ordenamiento o disposición aplicable en general a los servidores públicos de carácter federal".

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

- h) La CFE podrá contar con **empresas productivas subsidiarias y empresas filiales**³⁵. Mientras que las primeras comparten la naturaleza de empresa productiva del Estado y se sujetan al régimen especial previsto en la Ley de la CFE³⁶, las segundas tendrán la naturaleza jurídica y se organizarán conforme al derecho privado del lugar de su constitución o creación (sea en México o en el extranjero)³⁷. La creación, fusión o escisión de empresas productivas subsidiarias y de las empresas filiales en que participe de manera directa la CFE, serán autorizadas por su Consejo de Administración, a propuesta de su Director General³⁸.
- i) Su **vigilancia y auditoría** se realizará por un Comité de Auditoría, una Auditoría Externa y un Auditor Externo³⁹. La Auditoría Superior de la Federación podrá fiscalizar a la CFE y a sus empresas productivas subsidiarias, pero deberá tomar en cuenta su naturaleza de empresa productiva del Estado, conforme al

³⁵ “**Artículo 57.-** La Comisión Federal de Electricidad podrá contar con empresas productivas subsidiarias y empresas filiales, en términos de la presente Ley. (...)”.

³⁶ “**Artículo 58.-** Las empresas productivas subsidiarias son empresas productivas del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Se organizarán y funcionarán conforme a lo dispuesto en la presente Ley y las disposiciones que deriven de la misma. (...)”.

³⁷ “**Artículo 59.-** Son empresas filiales de la Comisión Federal de Electricidad aquellas en las que participe, directa o indirectamente, en más del cincuenta por ciento de su capital social, con independencia de que se constituyan conforme a la legislación mexicana o a la extranjera.

Las empresas filiales no serán entidades paraestatales y tendrán la naturaleza jurídica y se organizarán conforme al derecho privado del lugar de su constitución o creación”.

³⁸ “**Artículo 60.-** La creación, fusión o escisión de empresas productivas subsidiarias, así como de empresas filiales en las que la Comisión Federal de Electricidad participe de manera directa, será autorizada por el Consejo de Administración de la Comisión Federal de Electricidad, a propuesta de su Director General, misma que deberá presentarse conforme a las normas que dicte el propio Consejo. En caso de que el Consejo de Administración apruebe la propuesta, con las modificaciones que estime pertinentes, se procederá conforme a lo siguiente: (...)”.

³⁹ “**Artículo 49.-** La vigilancia y auditoría de la Comisión Federal de Electricidad, sus empresas productivas subsidiarias y, en su caso, empresas filiales se realizará por:

I. El Comité de Auditoría;
II. La Auditoría Interna, y
III. El Auditor Externo”.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

régimen especial previsto en la Constitución Federal, la Ley de la CFE y demás disposiciones aplicables⁴⁰.

- j) La CFE deberá entregar anualmente un **dividendo estatal**, que será determinado por el Congreso de la Unión (a propuesta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público), con base en la situación financiera de la empresa, sus planes y opciones de inversión y financiamiento⁴¹. El remanente que no se entregue

⁴⁰ “**Artículo 56.-** La Auditoría Superior de la Federación será competente para fiscalizar a la Comisión Federal de Electricidad y a sus empresas productivas subsidiarias, en términos de las disposiciones constitucionales y legales respectivas.

En el desarrollo de sus auditorías y en la formulación de sus observaciones y recomendaciones, la Auditoría Superior de la Federación deberá tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 25, párrafo cuarto, de la Constitución, las disposiciones transitorias 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, los principios y normas establecidos en la presente Ley y en las disposiciones que de ella emanen, el marco legal de la Comisión Federal de Electricidad y sus empresas productivas subsidiarias, su naturaleza jurídica y la de sus actos y operaciones, así como los resultados de las revisiones que en el ejercicio de sus funciones realicen los órganos de auditoría y vigilancia en términos de esta Ley”.

⁴¹ “**Artículo 99.-** La Comisión Federal de Electricidad y sus empresas productivas subsidiarias entregarán anualmente al Gobierno Federal un dividendo estatal, conforme a lo siguiente:

I. En el mes de julio de cada año, el Consejo de Administración de la Comisión Federal de Electricidad enviará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público un reporte sobre:

a) La situación financiera de la empresa y de sus empresas productivas subsidiarias, y
b) Los planes, opciones y perspectivas de inversión y financiamiento en el ejercicio inmediato siguiente y los cinco años posteriores, acompañado de un análisis sobre la rentabilidad de dichas inversiones, y la proyección de los estados financieros correspondientes.

II. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, considerando la información a que se refiere la fracción anterior, determinará la propuesta de monto que la Comisión Federal de Electricidad, así como cada una de sus empresas productivas subsidiarias, deberán entregar al Gobierno Federal como dividendo estatal;

III. Los montos señalados en la fracción anterior se incluirán en la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación del ejercicio fiscal que corresponda, para su aprobación por parte del Congreso de la Unión, y

IV. La Comisión Federal de Electricidad y sus empresas productivas subsidiarias enterarán el dividendo estatal aprobado en la Ley de Ingresos de la Federación a la Tesorería de la Federación, en la forma y términos que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público”.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

deberá ser **reinvertido**, conforme lo decida su Consejo de Administración⁴².

- k) La CFE y sus empresas productivas subsidiarias ejercerán sus **presupuestos** conforme a su régimen especial y sin requerir autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público⁴³.

71. Como se aprecia, la finalidad de esta Ley es establecer la *estructura orgánica* de la Comisión Federal de Electricidad en términos de las reformas constitucionales en materia energética. Lo anterior se corrobora con la exposición de motivos de la Ley que prevé lo siguiente:

“El mandato constitucional de transformar a Petróleos Mexicanos y a la Comisión Federal de Electricidad en empresas productivas del Estado se explica no sólo en virtud de la inminente apertura de nuestro mercado energético, sino de reconocer que actualmente nuestras empresas estatales más importantes son administradas por el propio Estado y se encuentran sujetas a un excesivo sistema de control gubernamental que les impide gozar de la flexibilidad empresarial que requieren para operar eficientemente, sobre todo si las comparamos con empresas similares a nivel internacional.

Por ello, se estima que una auténtica reforma a nuestras empresas estatales no sólo debe dirigirse a dotarlas de nuevas herramientas que mejoren sus operaciones cotidianas, sino que requiere un radical y nuevo entendimiento de las mismas, de modo que cuenten con una estructura empresarial autónoma, flexible y sustentada en las mejores prácticas de gobierno corporativo, que les facilite tomar decisiones, aumentar su capacidad productiva, optimizar la

⁴² “**Artículo 100.-** El remanente del monto que no se entregue como dividendo estatal en términos del artículo anterior, será reinvertido conforme a las decisiones que adopte el Consejo de Administración de la Comisión Federal de Electricidad”.

⁴³ “**Artículo 104.-** La Comisión Federal de Electricidad y sus empresas productivas subsidiarias ejercerán sus respectivos presupuestos conforme a lo siguiente, sin requerir autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público: (...)”.

ejecución de sus proyectos y mejorar sus índices de productividad y rentabilidad. Todo ello permitirá consolidarlas como agentes centrales de las industrias de hidrocarburos y eléctrica.

(...)

La nueva figura parte del reconocimiento de que el marco jurídico que rige actualmente a nuestras empresas estatales es inadecuado para que el Estado realice actividades de carácter comercial e industrial de manera eficiente. Ello es así, debido a que no están diseñadas bajo una lógica empresarial que pretenda incrementar los ingresos del Estado.

(...)

Es por ello que la transformación que se propone para Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad es de gran calado, pues se plantea transformar en su totalidad el régimen jurídico al que están sujetas, alejándolas, en lo máximo posible, del sector público, y acercándolas al sector privado.

De esta manera, de aprobarse la presente iniciativa, Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad estarán sujetas, en primer término, a lo dispuesto en sus respectivas Leyes, sus reglamentos y las disposiciones que deriven de dichos ordenamientos, tales como la normatividad que emitan sus respectivos Consejos de Administración.

En segundo término, y donde se introduce el verdadero cambio de paradigma, el derecho civil y mercantil serán supletorios. Es decir, no se acudirá más a la legislación administrativa para colmar las lagunas sobre el funcionamiento de las empresas, como ahora ocurre. No será aplicable la Ley Federal de las Entidades Paraestatales ni su reglamento. No será supletoria la legislación sobre contrataciones públicas. Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad se regirán, como cualquier empresa privada, por lo señalado en sus estatutos sociales (en este caso sus respectivas Leyes) y por las demás disposiciones del derecho mercantil y civil.

Lo anterior significa que, a partir de su transformación, nuestras empresas estatales deberán operar bajo principios de derecho privado y no público; situación que, de igual forma, deberán tomar en cuenta los órganos fiscalizadores competentes y los

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

distintos órganos jurisdiccionales, al ejercer sus respectivas atribuciones.

(...)

En síntesis, la transformación ordenada por la Carta Magna constituye un auténtico cambio de paradigma, pues pretende alinear la estructura de un organismo público a la de una empresa, dado que ambas comparten el mismo objetivo: generar valor económico. Es decir, la iniciativa propone diseñar empresas de exclusiva propiedad del Estado Mexicano que gocen de amplia autonomía en diversos ámbitos, como si fuesen empresas de carácter privado, y asignarles flexibilidad para celebrar los contratos que, desde una visión exclusivamente empresarial, requieran en su operación cotidiana para conseguir mejores condiciones de rentabilidad.”

72. De lo anterior se observa que la modificación de la Ley de la Comisión Federal de Electricidad tuvo como objetivo establecer una nueva forma de organización de un ente estatal, alejado de controles institucionales rígidos, propios del derecho administrativo; se buscó dotar a las empresas productivas del Estado, y en particular a la CFE, de un marco jurídico flexible compatible con el mercado energético.

73. En ese sentido dicha ley se asemeja a los estatutos sociales de una empresa, y no así como una ley orgánica de un ente estatal, lo que guarda congruencia con el objetivo establecido por el Constituyente, al establecer que el objetivo de las empresas productivas del Estado era la creación de valor económico e incrementar los ingresos de la Nación.

74. Dicho de otra forma, se estimó necesario introducir un nuevo modelo de empresa estatal alejada en la medida de lo posible de la regulación que rige a los entes públicos, para imprimir “flexibilidad y autonomía” operativa de forma semejante a las empresas que se rigen por el derecho privado.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

75. Igualmente, es de destacar que aunque la CFE es una empresa propiedad del Gobierno Federal, se previó como supletorio el derecho civil, no así el administrativo, en tanto que se buscó que la CFE tuviera una figura empresarial que le permitiera actuar de manera flexible y eficiente para cumplir su objeto en el sector eléctrico nacional, dada la “inminente apertura de la industria energética”.

76. En suma, el objeto de la Ley de la Comisión Federal de Electricidad es regular (a manera de estatutos sociales) el funcionamiento e integración de la comisión como empresa productiva del Estado.

Premisa II. (sector eléctrico) Énfasis en el carácter estratégico de la planeación y control del sistema eléctrico nacional y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica

77. Respecto de las condiciones del segundo eje rector de la reforma constitucional al sector eléctrico, esto es, el carácter estratégico de la planeación y control del sistema eléctrico nacional y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, es importante acudir al proceso legislativo que le dio vida.

78. Del proceso legislativo se advierte que en las tres iniciativas que dieron origen a la reforma constitucional de mérito existió coincidencia en el sentido de que era necesario brindar mayor competitividad al sector eléctrico en *ciertas actividades*.

79. Se distinguieron, al menos, cuatro actividades principales en el sector eléctrico: (I) generación; (II) transmisión; (III) distribución; y, (IV) suministro. Conforme a esta división, se tiene que la generación consiste en la producción de energía eléctrica; la transmisión es el *transporte de*

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

*energía eléctrica en alta tensión; la distribución es el transporte local en baja tensión; y el suministro, la venta al detalle y promoción*⁴⁴.

80. Las tres iniciativas son convergentes en relatar los antecedentes de la actividad de la industria eléctrica y concluyen, fundamentalmente, en la necesidad de redefinir la intervención estatal en tal industria, abandonando el modelo de *monopolio verticalmente integrado*, en el que el gobierno central controla y opera las cuatro actividades de la industria eléctrica.

81. Se expuso que fue adecuado que el Estado controlara las cuatro etapas del proceso del sistema eléctrico, a fin de lograr una cobertura nacional del servicio pues, en aquel momento, se requería de inversiones elevadas con períodos de maduración de largo plazo y de baja rentabilidad que difícilmente hubiesen podido efectuarse por la iniciativa privada. Sin embargo, una vez que este modelo comenzó a mostrar señales de agotamiento, se modificó la Ley con la finalidad de definir que *ciertas* actividades de generación, exportación e importación, *no* se consideraran como servicio público.⁴⁵

82. No obstante, se sostuvo que a la fecha este modelo era lento y poco flexible para responder al crecimiento de la demanda, lo que no permitía aprovechar la eficiencia que podría aportar una mayor competencia en la generación y comercialización de energía eléctrica. En tal sentido, se propuso separar las actividades del sector eléctrico para lograr plena competencia en la *generación y comercialización* de energía eléctrica.

⁴⁴ Ver foja 16 de la iniciativa del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

⁴⁵ Entre ellas, la generación de energía eléctrica para autoabastecimiento, cogeneración o pequeña producción; la producción independiente de energía para venta a Comisión Federal de Electricidad (CFE); la exportación, derivada de cogeneración, producción independiente y pequeña producción, así como la importación destinada exclusivamente al abastecimiento para usos propios. Ver foja 30 de la iniciativa presentada por el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

83. Se hizo especial énfasis en que, a diferencia de los hidrocarburos, la electricidad no era un recurso natural, por lo que el interés del Estado no era la propiedad sobre la energía, sino que ésta llegara en mejores condiciones a un mayor número de personas. Por tanto, se propuso abrir el mercado de la generación eléctrica para abatir los costos de producción, sin que el Estado perdiera rectoría en el control del sistema eléctrico nacional y la exclusividad de transmitir y distribuir la energía eléctrica como un servicio público indispensable.

84. A decir de la iniciativa, a través de estas modificaciones, el Estado contaría con las facultades necesarias para regir la expansión de las redes de transmisión y distribución, y en general, para intervenir conforme a las mejores prácticas internacionales y asegurar la confiabilidad, calidad, continuidad, sostenibilidad y eficiencia del suministro del servicio eléctrico.⁴⁶

85. Ciertamente, cabe precisar que, **respecto del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica**, en el Dictamen se resaltó 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, precisándose, además, 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.** Esto, en los siguientes términos:

“Con las reformas que plantea la Iniciativa del Ejecutivo Federal se pretende establecer las bases constitucionales

⁴⁶ Ver foja 23 de la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

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.”

86. En ese sentido, se propuso la expedición de una Ley de la Comisión Federal de Electricidad que reorganizara las funciones administrativas y corporativas de la empresa; así como una diversa ley para el sector eléctrico que considerara la participación de nuevos jugadores en la generación y comercialización de la industria eléctrica en condiciones de competencia efectiva; así como el papel de las filiales de la CFE en cuanto a las actividades de generación, transmisión y distribución.

87. De manera paralela, otro de los ejes rectores de la reforma en materia de electricidad fue, precisamente, el énfasis en el control estatal en materia de control y operación del sistema eléctrico nacional y en el servicio público de transmisión y generación de energía. Estos temas fueron recogidos por la Ley de la Industria Eléctrica.

88. Ciertamente, la Ley de la Industria Eléctrica tiene como 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.⁴⁷

⁴⁷ Artículo 1.- La presente Ley es reglamentaria de los artículos 25, párrafo cuarto; 27 párrafo sexto y 28, párrafo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 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. Las disposiciones de esta Ley son de interés social y orden público.

Esta Ley tiene por finalidad promover el desarrollo sustentable de la industria eléctrica y garantizar su operación continua, eficiente y segura en beneficio de los usuarios, así como el cumplimiento de las obligaciones de servicio público y universal, de Energías Limpias y de reducción de emisiones contaminantes.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

89. La finalidad de esta Ley es promover el desarrollo sustentable de la industria eléctrica y garantizar su operación continua, eficiente y segura en beneficio de los usuarios, *así como el cumplimiento de las obligaciones de servicio público y universal*, de energías limpias y de reducción de emisiones contaminantes.

90. Dicha normatividad precisa que el **sector eléctrico** comprende a la industria eléctrica y la proveeduría de insumos primarios para dicha industria; y, que las **actividades** de tal industria son de interés público; actividades que consisten en 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. Asimismo, reitera lo establecido en la Constitución Federal, en el sentido de que la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, son áreas estratégicas, materias en las que el Estado mantendrá su titularidad, sin perjuicio de que pueda celebrar contratos con particulares en los términos de esa normatividad⁴⁸.

91. En relación con la actividad constitucionalmente estratégica en materia eléctrica⁴⁹ referente al **Sistema Eléctrico Nacional**⁵⁰, la Ley de

⁴⁸ **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.

⁴⁹ De acuerdo con los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Federal, como se ha dicho, existen dos actividades estratégicas en materia eléctrica: (I) planeación y control del sistema eléctrico nacional; y, (II) servicio público de transmisión y distribución de la de energía eléctrica.

⁵⁰ **Artículo 3.-** Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:
(...)

XLIV. **Sistema Eléctrico Nacional:** El sistema integrado por:

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

la Industria Eléctrica establece en forma destacada lo siguiente en torno a la Planeación y Control de ese Sistema:

Planeación y control del Sistema Eléctrico Nacional:

92. El Sistema Eléctrico Nacional está integrado por la Red Nacional de Transmisión⁵¹, Redes Generales de Distribución⁵², Centrales Eléctricas⁵³ que entreguen energía a la Red Nacional de Transmisión o Redes Generales de Distribución y equipos o instalaciones del Centro Nacional de Control de Energía para llevar a cabo el control operativo del Sistema Eléctrico Nacional; esto es, dicho sistema constituye la infraestructura física que permite la transmisión, distribución y control del sistema eléctrico.

93. Conforme a la Ley de la Industria Eléctrica, las actividades de planeación y control de la infraestructura eléctrica se llevan a cabo mediante: (I) el *Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional*⁵⁴,

-
- a) La Red Nacional de Transmisión;
 - b) Las Redes Generales de Distribución;
 - c) Las Centrales Eléctricas que entregan energía eléctrica a la Red Nacional de Transmisión o a las Redes Generales de Distribución;
 - d) Los equipos e instalaciones del CENACE utilizados para llevar a cabo el Control Operativo del Sistema Eléctrico Nacional, y
 - e) Los demás elementos que determine la Secretaría;
- (...)

⁵¹ **Artículo 3.-** Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

(...)

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;

⁵² **Artículo 3.-** Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

(...)

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

⁵³ **Artículo 3.-** Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

(...)

IV. **Central Eléctrica:** Instalaciones y equipos que, en un sitio determinado, permiten generar energía eléctrica y Productos Asociados;

⁵⁴ **Artículo 3.-** Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

(...)

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

emitido por la Secretaría de Energía que, entre otras cosas, incluye programas indicativos para la instalación y retiro de las Centrales Eléctricas, para la ampliación y modernización de la Red Nacional de Transmisión y Redes Generales de Distribución⁵⁵; y (II) Control Operativo del Sistema Eléctrico Nacional, realizado por el Centro Nacional de Control de Energía (CENACE).⁵⁶

XXXII. **Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional:** Documento expedido por la Secretaría que contiene la planeación del Sistema Eléctrico Nacional, y que reúne los elementos relevantes de los programas indicativos para la instalación y retiro de Centrales Eléctricas, así como los programas de ampliación y modernización de la Red Nacional de Transmisión y de las Redes Generales de Distribución;

⁵⁵ **Artículo 14.-** La ampliación y modernización de la Red Nacional de Transmisión y de las Redes Generales de Distribución se realizarán conforme a los programas que al efecto autorice la Secretaría, escuchando la opinión que, en su caso, emita la CRE.

Los programas de ampliación y modernización para la Red Nacional de Transmisión y los elementos de las Redes Generales de Distribución que correspondan al Mercado Eléctrico Mayorista serán autorizados por la Secretaría a propuesta del CENACE, escuchando la opinión que, en su caso, emita la CRE. Los Transportistas y Distribuidores correspondientes podrán participar en el desarrollo de dichos programas.

Los programas de ampliación y modernización para los elementos de las Redes Generales de Distribución que no correspondan al Mercado Eléctrico Mayorista serán autorizados por la Secretaría a propuesta de los Distribuidores interesados, escuchando la opinión que, en su caso, emita la CRE.

El Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional será emitido por la Secretaría e incorporará los aspectos relevantes de los programas de ampliación y modernización.

Dichos programas se desarrollarán bajo los principios siguientes:

I. Procurarán la operación del Sistema Eléctrico Nacional en condiciones de eficiencia, Calidad, Confiabilidad, Continuidad, seguridad y sustentabilidad;

II. Incluirán los elementos de la Red Eléctrica Inteligente que reduzcan el costo total de provisión del Suministro Eléctrico o eleven la eficiencia, Confiabilidad, Calidad o seguridad del Sistema Eléctrico Nacional de forma económicamente viable;

III. Se coordinarán con los programas promovidos por el Fondo de Servicio Universal Eléctrico, y

IV. Incorporarán mecanismos para conocer la opinión de los Participantes del Mercado y de los interesados en desarrollar proyectos de infraestructura eléctrica.

⁵⁶ **Artículo 15.-** El Estado ejercerá el Control Operativo del Sistema Eléctrico Nacional a través del CENACE, quien determinará los elementos de la Red Nacional de Transmisión y las Redes Generales de Distribución y las operaciones de los mismos que correspondan al Mercado Eléctrico Mayorista; las demás operaciones de estas redes podrán ser realizadas por los Transportistas o Distribuidores, sujetándose a la coordinación del CENACE. El CENACE determinará la asignación de responsabilidades y procedimientos

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

94. Servicio Público de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica: consiste en las actividades necesarias para llevar a cabo la transmisión y distribución de energía eléctrica en la Red Nacional de Transmisión y en las Redes Generales de Distribución.

95. Del glosario de la Ley de la Industria Eléctrica donde se regula la Red Nacional de Transmisión y Red General de Distribución se determina que *transmisión* serán las actividades realizadas para *transportar energía eléctrica a las Redes Generales de Distribución y al público en general, así como las interconexiones a los sistemas eléctricos extranjeros*; por su parte, la *distribución* serán las acciones realizadas para *distribuir energía eléctrica al público en general*.

96. Conforme a la Ley de la Industria Eléctrica, las actividades de transmisión y distribución se realizarán conforme a criterios de *calidad, confiabilidad, continuidad y seguridad*, previstos en las condiciones generales para la prestación del Servicio Público de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica y otras disposiciones emitidas por la Comisión Reguladora de Energía.⁵⁷

de coordinación con los Transportistas y Distribuidores a fin de ejercer el Control Operativo del Sistema Eléctrico Nacional.

Para el mejor cumplimiento de su objeto, el CENACE podrá formar asociaciones o celebrar contratos con particulares para que presten servicios auxiliares a la operación del Mercado Eléctrico Mayorista. Las asociaciones y contratos respectivos deberán sujetarse a las siguientes condiciones:

I. Los particulares con quienes el CENACE contrate serán solidariamente responsables por la prestación de los servicios correspondientes, en el ámbito del objeto de su participación, y

II. En la constitución de gravámenes sobre los derechos derivados de las asociaciones y contratos, se hará constar que, bajo ninguna circunstancia, se podrán dar en garantía los bienes del dominio público objeto de los mismos.

⁵⁷ **Artículo 28.-** Las obligaciones en materia de Calidad, Confiabilidad, Continuidad y seguridad se establecerán en las condiciones generales para la prestación del Servicio Público de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica y las demás disposiciones que al efecto emita la CRE. Los Transportistas y los Distribuidores no tendrán responsabilidad por los costos que ocurran en el Mercado Eléctrico Mayorista como resultado de caso fortuito o fuerza mayor.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

97. Asimismo, por lo que respecta al Sistema Eléctrico Nacional, la propia Ley establece que se asegurará, entre otras cosas, su calidad, confiabilidad, continuidad y seguridad⁵⁸. Los criterios referidos se definen en la Ley de la Industria Eléctrica, en su artículo 3, de la siguiente manera:

Calidad: Grado en el que las características y condiciones del Suministro Eléctrico cumplen con los requerimientos técnicos determinados por la CRE con el fin de asegurar el correcto desempeño e integridad de los equipos y dispositivos de los Usuarios Finales (fracción II del artículo 3).

Confiabilidad: Habilidad del Sistema Eléctrico Nacional para satisfacer la demanda eléctrica de los Usuarios Finales bajo condiciones de suficiencia y Seguridad de Despacho, conforme a los criterios respectivos que emita la CRE (fracción X del artículo 3).

Continuidad: Satisfacción de la demanda eléctrica de los Usuarios Finales con una frecuencia y duración de interrupciones menor a lo establecido en los criterios respectivos que emita la CRE (fracción XI del artículo 3).

Seguridad de Despacho: Condición operativa en la cual se pueden mantener la calidad y continuidad de la operación del Sistema Eléctrico Nacional, en el corto plazo, frente a la falla de un elemento o múltiples elementos del mismo, conforme a los criterios respectivos que emita la CRE (fracción XLI del artículo 3).

98. Finalmente, el **control operativo** del Sistema Eléctrico Nacional comprende la asignación y despacho de las Centrales Eléctricas y de la Demanda Controlable, la operación de la Red Nacional de Transmisión que corresponda al Mercado Eléctrico Mayorista y la operación de las

⁵⁸ **Artículo 6.-** El Estado establecerá y ejecutará la política, regulación y vigilancia de la industria eléctrica a través de la Secretaría y la CRE, en el ámbito de sus respectivas competencias, teniendo como objetivos los siguientes:

I. Garantizar la eficiencia, Calidad, Confiabilidad, Continuidad y seguridad del Sistema Eléctrico Nacional;
(...)

Redes Generales de Distribución que corresponda al Mercado Eléctrico Mayorista⁵⁹.

B. Régimen de responsabilidad patrimonial del Estado

99. En primer lugar, cabe señalar que fue con la reforma constitucional de catorce de junio de dos mil dos que se adicionó un segundo párrafo al artículo 113, en donde por primera vez se estableció la responsabilidad objetiva, y la posibilidad de demandar en forma directa al Estado.

100. Ciertamente, a partir de esa reforma, el artículo 113 quedó redactado en los términos siguientes:

“Art. 113.- Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que

⁵⁹ **Artículo 3.-** Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

(...)

XV. Control Operativo del Sistema Eléctrico Nacional: La emisión de instrucciones relativas a:

a) La asignación y despacho de las Centrales Eléctricas y de la Demanda Controlable;

b) La operación de la Red Nacional de Transmisión que corresponda al Mercado Eléctrico Mayorista, y

c) La operación de las Redes Generales de Distribución que corresponda al Mercado Eléctrico Mayorista;

(...)

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

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.”

101. Posteriormente, al implementarse la reforma en materia de combate a la corrupción, de veintisiete de mayo de dos mil quince, se adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre esas disposiciones se encuentran los artículos 109 y 113 constitucionales, en torno a la responsabilidad patrimonial del Estado, pasando de manera íntegra el contenido del párrafo segundo del artículo 113, a ser el último párrafo del artículo 109, cuyo contenido normativo es:

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

Fracción IV...

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.”

102. Ahora, para tener el entendimiento cabal de las razones por las que surgió la figura en comento, resulta conveniente recordar que aquella adición del artículo 113, segundo párrafo, donde se incorporó a la Constitución Federal por primera vez la obligación del Estado de indemnizar directamente a los particulares con motivo de su responsabilidad objetiva tuvo lugar a través de la reforma constitucional

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

publicada el catorce de junio de dos mil dos, en el Diario Oficial de la Federación; y contó con dos iniciativas, una del veintidós de abril y otra del dieciséis de junio, ambas de mil novecientos noventa y nueve.

103. En la exposición de motivos de la primera de esas iniciativas, se explicó que para estar en condiciones de afirmar la existencia de un auténtico Estado de Derecho, era necesario, entre otras cuestiones, implementar un sistema de responsabilidad patrimonial del Estado, para cuyo efecto, una vez realizada la modificación constitucional, el propio legislador estaría en posibilidad de desarrollar a través de una ley reglamentaria de la materia, un sistema de responsabilidad directa y objetiva del Estado, en virtud del cual se reconocería la obligación de éste, de resarcir los daños y perjuicios que causara a los particulares, cuando éstos no tuvieran la obligación jurídica de soportarlos y, al mismo tiempo, impulsar la eficiencia y el control de las actividades estatales en su conjunto. En cuanto a la indemnización a que tienen derecho los particulares por los daños causados por el Estado, se subrayó que la iniciativa se basó en un principio de ponderación a fin de equilibrar o cuando menos favorecer el equilibrio respecto del pago de indemnizaciones a los particulares que hayan sido afectados en su patrimonio, de manera que todo aquel que sufriera una lesión patrimonial, con motivo de la actividad del Estado, tendría derecho a ser indemnizado en la forma y términos que lo dispusieran las leyes que al efecto expidiera el Congreso de la Unión y las legislaturas locales.

104. Así, la reforma permitiría que tanto a nivel federal como estatal, se adoptaran medidas legales que contemplaran los lineamientos y requisitos que regularían las características del daño resarcible, los supuestos de imputabilidad al Estado, las bases para la cuantificación del daño, las relaciones de causalidad entre el daño y la actividad del Estado, así como el procedimiento de reclamación para exigir las

indemnizaciones resarcitorias provenientes de la responsabilidad patrimonial del Estado.

105. La intención del Poder Constituyente de establecer la responsabilidad patrimonial del Estado se advierte de la iniciativa, que de manera textual dice:

*“...Proceso legislativo: EXPOSICIÓN DE MOTIVOS --- CÁMARA DE ORIGEN: DIPUTADOS --- EXPOSICIÓN DE MOTIVOS --- México, D.F., a 22 de abril de 1999. INICIATIVA DE DIPUTADOS (GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI) --- Los suscritos, diputados a la LVII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, integrantes del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en ejercicio de la facultad comprendida en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración del H. Congreso de la Unión la presente iniciativa de Decreto por el que se modifica la denominación del Título Cuarto y se adiciona un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, al tenor de la siguiente: --- Exposición de motivos --- El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 postula, entre sus objetivos esenciales, la consolidación de un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho, en el que la ley sea aplicada a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de los conflictos. --- Los mexicanos hemos incorporado nuevos derechos fundamentales a la Constitución de 1917 y contamos con leyes que integran un amplio sistema jurídico. Sin embargo, tenemos que reconocer que nuestro marco normativo e institucional aún debe responder de mejor manera a las expectativas y a las condiciones de nuestro tiempo. --- Se ha considerado que para hablar propiamente de un **Estado de Derecho**, es necesario el cumplimiento de los siguientes requerimientos: --- a) La existencia de un orden jurídico estructurado, al que se encuentren sometidas las actuaciones del Estado; --- b) El reconocimiento de los derechos públicos subjetivos - o garantías individuales- de los gobernados; --- c) El establecimiento de medios idóneos para la defensa de esos derechos; y --- d) **Un sistema de responsabilidad patrimonial del Estado.** --- A ochenta y un años de la promulgación de la Constitución Política de 1917, no hemos logrado consolidar un mecanismo que permita resolver satisfactoriamente el problema que se presenta cuando, **a consecuencia de la actividad que realiza el Estado -sea ésta regular o irregular, lícita o ilícita- se ocasionan daños y perjuicios a un particular o gobernado, sin que éste tenga la obligación jurídica de soportarlos; es decir, no se ha edificado un auténtico sistema de responsabilidad patrimonial de carácter objetivo y directo**, que colme tal deficiencia. --- Las acciones que más se han acercado hacia la consecución de un régimen de responsabilidad del Estado con las características señaladas, datan del año de 1941,*

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

cuando de una manera plausible pero insuficiente, se expidió la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal, misma que fue abrogada en 1988 por falta de operatividad técnica, en lugar de haberse actualizado y perfeccionado. --- También existen diversos ordenamientos legales que, sin responder a una misma base jurídica sistemática y bien justificada, prevén algunos supuestos de responsabilidad objetiva o por riesgo creado, como la Ley de Responsabilidad Civil por Daños Nucleares; la Ley Federal del Trabajo, en lo relativo a riesgos de trabajo; la Ley Aduanera, con relación al extravío de bienes depositados en recintos fiscales, y el propio Código Civil, en lo que se refiere a riesgos profesionales y utilización de objetos peligrosos; y finalmente, la Ley de Vías Generales de Comunicación que previó una responsabilidad patrimonial de naturaleza objetiva originada por daños causados por la operación de una aeronave, si bien la parte conducente de dicho ordenamiento legal fue derogada por la Ley de Aviación Civil de 1995, aunque esta última recogió las disposiciones contenidas en la Ley de Vías Generales de Comunicación, en materia de responsabilidad objetiva. --- La insuficiencia legislativa actual y general en materia de responsabilidad patrimonial del Estado es manifiesta, pues para estar en posibilidades de iniciar una acción de responsabilidad extracontractual contra el Estado -que es el supuesto de la responsabilidad como aquí es entendida-, es menester que previamente se logre la identificación del servidor público causante del daño reclamado, la demostración de su culpabilidad directa, así como la acreditación en juicio de la insolvencia del servidor público respectivo. Sólo agotados todos estos requisitos podría iniciarse una acción de responsabilidad subsidiaria contra el Estado, exclusivamente por hechos o actos ilícitos; en la inteligencia de que a partir de las reformas de 1994 al Código Civil del Distrito Federal, se prevé adicionalmente el supuesto de la responsabilidad solidaria del Estado, cuando ante el hecho o acto ilícito haya habido dolo. --- Cabe apuntar que dicha reforma no resuelve completamente el problema, toda vez que son posiciones hoy superadas por la doctrina más actualizada sobre tan importante y trascendente tema para el Derecho Administrativo, ya que la responsabilidad "solidaria" postula que el perjudicado pueda acudir indistintamente en contra del servidor público o del Estado para presentar su reclamo; mientras que **bajo un régimen de responsabilidad "directa", es el Estado el único responsable frente al particular para efectuar el pago de la indemnización correspondiente, sin perjuicio de que posteriormente el Estado pueda exigir en vía de regreso el pago hecho al particular lesionado, en contra del servidor público que sea declarado responsable por falta grave.** ... --- En tal virtud, Señores Secretarios de la Cámara de Diputados, es necesario remontar el grave e injustificado retraso que México tiene en relación con otros países, en cuanto al grado de desarrollo en materia de responsabilidad patrimonial del Estado. Por ello, resulta impostergable incorporar a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, una garantía de integridad patrimonial en favor de los particulares contra la actividad lesiva que sea consecuencia del funcionamiento regular o irregular del Estado, toda vez que esta incorporación constituiría la base para establecer el deber del Estado de indemnizar

al particular que haya sufrido una lesión en su patrimonio, lo cual sería a su vez el fundamento expreso para que en los ordenamientos legales secundarios se desarrollen y pormenoricen los mecanismos a partir de los cuales los particulares podrán reclamar la indemnización correspondiente, en contra de aquellas lesiones patrimoniales causadas por la autoridad estatal que no tengan la obligación jurídica de soportar. --- Derivado de lo anterior, la iniciativa que sometemos a la consideración del Honorable Congreso de la Unión, propone modificar la denominación del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y adicionar un segundo párrafo al artículo 113 de la propia Carta Magna, a fin de incorporar en el texto constitucional dos aspectos fundamentales: --- 1. El establecimiento expreso de una nueva garantía que proteja la integridad y salvaguarda patrimonial de los individuos respecto de la **actividad del Estado**, y - -- 2. La **obligación correlativa del Estado a la reparación de las lesiones antijurídicas que con su actividad irroque en el patrimonio de todo individuo** que goce de dicha garantía. --- Estas modificaciones constitucionales permitirían desarrollar más adelante, a través de una ley reglamentaria de la materia, **un sistema de responsabilidad directa y objetiva del Estado, en mérito del cual se reconocería la obligación de éste, de resarcir los daños y perjuicios que cause a los particulares, cuando éstos no tengan la obligación jurídica de soportarlos y, al mismo tiempo, impulsar la eficiencia y el control de las actividades estatales en su conjunto**. --- En relación a la indemnización a que tienen derecho los particulares por los daños causados por el Estado, es importante subrayar que la presente iniciativa se ha basado en un principio de ponderación al indicar que "todo aquel que sufra una lesión en sus bienes y derechos, con motivo de la actividad del Estado, tendrá derecho a ser indemnizado en forma proporcional y equitativa", con lo cual se busca equilibrar o cuando menos favorecer el equilibrio respecto del pago de indemnizaciones a los particulares que hayan sido afectados en su patrimonio. ... --- Esta iniciativa respeta las órbitas de competencia de la Federación y de las entidades federativas, ya que todo aquel que sufra una lesión patrimonial, con motivo de la actividad del Estado, **tendrá derecho a ser indemnizado en la forma y términos que lo dispongan las leyes que al efecto expidan el Congreso de la Unión y las legislaturas locales**. Es decir, la reforma permitiría que tanto a nivel federal como estatal, se adopten medidas legales que contemplen los lineamientos y requisitos que regularían las características del daño resarcible, los supuestos de imputabilidad al Estado, las bases para la cuantificación del daño, las relaciones de causalidad entre el daño y la actividad del Estado, así como el procedimiento de reclamación para exigir las indemnizaciones resarcitorias provenientes de la responsabilidad patrimonial del Estado. entre otras. --- ... A fin de propiciar la efectividad de las reformas constitucionales que se proponen, se propone señalar en el Artículo Segundo Transitorio del Decreto correspondiente, que **el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, dentro del año siguiente a la entrada en vigor de dichas reformas, deberán expedir las correspondientes leyes de responsabilidad patrimonial del Estado, así como realizar las modificaciones legales que sean necesarias para proveer a su debido**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

cumplimiento. Lo anterior, en razón de que se estima pertinente conceder un tiempo razonable **para integrar de mejor manera los estándares de calidad de los servicios públicos**, tal y como ha sido reconocido por el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, así como para que la misma Administración Pública tenga oportunidad de revisar y corregir, en su caso, las deficiencias más pronunciadas que pudiesen identificarse en la prestación de los servicios públicos, en forma previa a la entrada en vigor del instrumento legal respectivo. ---

106. En la segunda exposición de motivos, contenida en la iniciativa de dieciséis de junio de mil novecientos noventa y nueve, atendiendo a diversas opiniones doctrinarias, se distinguió entre la responsabilidad subjetiva e indirecta del Estado que hasta entonces prevalecía y por virtud de la cual éste respondía sólo de manera subsidiaria por los daños que causaban sus funcionarios y dependientes a los particulares, una vez acreditada su culpa, e hizo hincapié en que la adición propuesta correspondía a la responsabilidad objetiva del Estado. En esa exposición de motivos se dice lo siguiente:

“... CÁMARA DE ORIGEN: DIPUTADOS. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS. México, D.F., a 16 de junio de 1999. INICIATIVA DE DIPUTADOS (GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN) --- H. Comisión Permanente del Congreso de la Unión --- Los suscritos diputados a la LVII Legislatura, del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en el artículo 71-II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 55-II, 56 y 62 del Reglamento para el gobierno interior del Congreso de la Unión, sometemos a la consideración de esa H. Cámara de Diputados, la presente --- Iniciativa para adicionar un duodécimo párrafo al artículo 16, un segundo párrafo al artículo 113, una fracción VIII al artículo 116, y un segundo párrafo a la Base Quinta Apartado C del artículo 122, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así como para modificar la denominación del Título Cuarto de la citada Ley Fundamental. --- Según Gabino Fraga, "El principio que rige en México es el de la irresponsabilidad del Estado y que sólo excepcionalmente, y por virtud de una ley expresa, puede el particular obtener una indemnización del Estado".--- Que entre los casos de excepción, afirma, están únicamente: el de expropiación por causa de utilidad pública; el de los daños causados por la revolución, y el de la responsabilidad subsidiaria del Estado en el caso previsto por el artículo 1928 del Código Civil para el Distrito Federal, en materia común y para toda la República en materia federal. --- Que de acuerdo con este precepto, "El Estado no asume una obligación directa de

indemnizar los daños causados por sus funcionarios, sino que debe exigirse previamente a éstos, en lo personal, la reparación procedente... Además, esa responsabilidad subsidiaria parece no estar establecida más que para el caso de que exista culpa de parte del funcionario, puesto que el precepto de que venimos hablando se encuentra dentro del capítulo del Código Civil relativo a "las obligaciones que nacen de los actos ilícitos". --- Lo anterior, "hace pensar fundadamente que la legislación mexicana se ha mantenido en una situación de atraso tal que bien puede decirse que no se ha logrado en nuestro país un verdadero Estado de Derecho...". --- ... Como bien afirma el jurista mexicano Álvaro Castro Estrada, "De las reflexiones aludidas podemos concluir que las modificaciones al anterior artículo 1928 no introducen cambio substancial al régimen existente desde 1928 -año de la expedición del Código Civil vigente-, que nos invite a claudicar de nuestra pretensión de coadyuvar al convencimiento general sobre la **necesidad de contar con un sistema moderno y ponderado, de responsabilidad patrimonial del Estado, sustentado en principios más propios a su naturaleza, como son los de carácter administrativo**. En realidad se advierte que la ratio legis de la reforma es de carácter penal y no se pretendió establecer un régimen de responsabilidad directa del Estado por la actuación de sus agentes públicos... " --- Por lo que respecta al artículo 77 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el autor últimamente citado, opina: --- "1.- El sistema únicamente se refiere a la actuación anormal o ilícita de los servidores públicos; excluyendo tácitamente los daños y perjuicios que los mismos (sic) puedan ocasionar con su actuación normal o lícita. Para estos últimos casos, la Ley no prevé reparación alguna en favor de los particulares lesionados." --- "... En efecto, en el ámbito de la doctrina sobre el tema de la responsabilidad del Estado, un sistema de responsabilidad directa y objetiva es aquel que, sin necesidad de procedimiento administrativo o juicio previo, el Estado reconoce su responsabilidad directa e indemniza cuando se le haya acreditado la realidad de los daños resentidos en el patrimonio de los particulares que no tengan el deber jurídico de soportarlos, independientemente de la falta o culpabilidad de sus agentes; de aquí su calificación de responsabilidad objetiva. Lo anterior, sin perjuicio de poder repetir posteriormente contra los servidores públicos que -ahora sí-, sean hallados responsables -por faltas graves como comentaremos más adelante-, de acuerdo a los procedimientos y estándares de los servicios que presten." --- "9.- Otro de los asuntos que no queda suficientemente resuelto, es el relativo a la doble legislación que regula la responsabilidad del Estado: la civil (responsabilidad subsidiaria y solidaria) y la administrativa (responsabilidad indirecta y subjetiva). ..." --- Nuestra propuesta es a favor, desde luego, de establecer un régimen de responsabilidad patrimonial del Estado para que éste indemnice a toda persona que se vea afectada en sus bienes y derechos con motivo de la actividad del Estado, sin importar que ésta sea lícita o ilícita, regular o irregular (excepto cuando exista causa de fuerza mayor), y que tal responsabilidad sea directa en todos los casos. --- Sin embargo, el derecho a que se reparen los daños y perjuicios que el Estado cause en el patrimonio de los particulares, debe estar consagrado como garantía individual, sin perjuicio de que

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

la obligación del Estado para resarcir los daños esté también contemplada en la parte orgánica de la Constitución General de la República. Como las garantías individuales valen ante todo tipo de autoridades, ya sean federales, estatales o municipales, la correlativa obligación de pagar los daños la tendrán la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios. --- Por todo lo anterior, proponemos establecer como garantía individual y como obligación del Estado, un sistema de responsabilidad directa para que el Estado responda de los daños y perjuicios que con su actividad, ocasione en el patrimonio de los particulares. --- Debe por ello, adicionarse un párrafo más, el duodécimo, al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue: ...”

107. Por otra parte, no está de más señalar que en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y del Distrito Federal emitido el veintinueve de abril del dos mil, se precisó la conveniencia de que ***por algún tiempo*** la responsabilidad patrimonial del Estado se aplicara exclusivamente a los actos de la administración pública, sin que para ello fuera necesario establecer la obligación para cada una de las instancias de poder, en razón de que al señalarse como un derecho constitucional para el particular, quedaban obligadas todas las autoridades a llevar a cabo esa indemnización, en los siguientes términos:

*“ ... **Proceso legislativo:** --- **DICTAMEN/ORIGEN** --- DICTAMEN --- México, D.F., a 29 de abril de 2000 --- Honorable Asamblea: --- A la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales fue turnada, para su estudio y dictamen, la iniciativa de reforma constitucional presentada al Pleno de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión el 22 de abril de 1999, y suscrita por los diputados Marcos Bucio Mújica, Miguel Quirós Pérez y Rafael Ocegueda Ramos, todos integrantes del Partido Revolucionario Institucional. En dicha iniciativa se propone modificar la denominación del título cuarto y adicionar un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer a nivel constitucional la responsabilidad patrimonial del Estado, y el derecho de los particulares a ser indemnizados cuando sufran un daño o lesión por causa de la actividad pública del Estado. ... --- 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*

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

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.

(...)

Es pertinente hacer la aclaración de que sí quedarían incluidos los daños causados por los actos administrativos que realizan los órganos legislativo y judicial, ya que el criterio de separación seguido es en razón de su naturaleza y de sus efectos, no así del órgano que lo expide.

(...)

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 irroga 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.

En tal virtud, estas Comisiones han estimado que por el alcance nacional de esta iniciativa, es prudente evaluar transcurrido algún tiempo, la operatividad del instituto jurídico de la responsabilidad patrimonial del Estado, en los términos que más adelante se indican, para posteriormente reexaminar la posibilidad de ampliar la cobertura de la responsabilidad del Estado a su actividad lesiva de carácter regular, cuando se generen lesiones patrimoniales que los particulares no tuvieran la obligación jurídica de soportar y que, honrando el principio de solidaridad social, pudiesen también ser motivo de indemnización.

Así pues, **se precisa que el alcance de la responsabilidad patrimonial del Estado debe circunscribirse a la lesividad de su actividad irregular**, con lo cual además se cubriría el mayor número de incidencias de afectación patrimonial del Estado.

IX. 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

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

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.

X. Tomando como base lo anterior, **la reglamentación de esta institución quedaría a cargo del Congreso de la Unión** y de las legislaturas locales de las entidades federativas, estando facultadas para expedir leyes administrativas en el ámbito de su competencia. Nos parece claro, tal como se deduce de las mismas iniciativas, que no hay necesidad de señalar expresamente la facultad de expedir estas leyes, ni hacer la distribución de competencias entre la Federación y las entidades federativas, que le corresponde al órgano constituyente, toda vez que se puede aplicar sin dificultad el principio del artículo 124 constitucional. En efecto, si, como proponemos en este dictamen, se establece que la reglamentación de la responsabilidad del Estado, se hará conforme a la ley, debe entenderse que quedan facultados tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas locales, para expedir, en el ámbito de su competencia, las leyes respectivas; es decir, en virtud de que la tipología constitucional de las adiciones que se proponen, consiste en un mandato al legislador, este se entiende dirigido a todos los órganos legislativos que integran los diversos órdenes jurídicos de nuestro Estado mexicano. Así pues, **la responsabilidad patrimonial corresponderá a la Federación, Estados o Distrito Federal, según de quién dependa el órgano que llevó a cabo la actividad dañina**. En cuanto a los municipios, que indudablemente, según el artículo 115 constitucional, son autoridades administrativas susceptibles de responsabilidad, toca a las legislaturas locales establecer los procedimientos para hacer valer la responsabilidad frente a los mismos (sic).

Por estas razones estamos de acuerdo, en los términos de la iniciativa, presentada primero en tiempo, que **al establecer la institución jurídica de la responsabilidad patrimonial del Estado en la forma mencionada, se están respetando las órbitas de competencia de la Federación y de las entidades federativas**.

XI. Al tratarse de una responsabilidad administrativa regida por las leyes de la materia, los iniciadores proponen, con toda lógica, que sean **los tribunales de lo contencioso administrativo -a nivel federal el Tribunal Fiscal de la Federación- los que conozcan de las acciones en contra del Estado por las lesiones causadas**. Sin embargo, esta Comisiones Unidas consideran que no es necesario ni conveniente establecerlo a nivel primario, primeramente porque la Constitución establece en el artículo 116 fracción V que "La Constitución y Leyes de los Estados podrán instituir tribunales de lo contencioso-administrativo", sin obligarlos a ello, por lo que cabe la posibilidad constitucional de que un Estado resuelva la competencia de sus conflictos administrativos por otros tribunales. Siendo congruentes con esta disposición constitucional, no nos parece indicado establecer la competencia de determinados tribunales como imposición constitucional. Como segunda razón, consideramos que el objetivo de la reforma constitucional es establecer la responsabilidad directa del Estado por los daños que cause en su actividad pública, bajo las bases de equidad, y no así el procedimiento específico, que es materia propia de una ley secundaria.

...

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

108. Como se ve, en las exposiciones de motivos referidas, se explica la necesidad de incorporar un párrafo al artículo 113 constitucional, con el fin de regular la responsabilidad patrimonial del Estado y reconocer la responsabilidad objetiva directa, y a la par impulsar la eficiencia y el control de las actividades estatales en su conjunto, entre ellas los servicios públicos.

109. Cabe enfatizar que la reforma en comento tuvo como propósito fundamental *dejar atrás el hasta entonces carácter “civilista” y “subjetivo” de la responsabilidad patrimonial estatal, y dar pie a una de carácter “objetiva y directa”*, sobre ello, este Pleno se ha pronunciado, por ejemplo al resolver la **acción de inconstitucionalidad 4/2004**⁶⁰, donde puso de manifiesto lo siguiente:

- *Inicialmente se consideró que el Estado no se encontraba obligado a resarcir los daños que pudiera ocasionar a los particulares con motivo de su actuación.*
- *En un segundo momento se estableció su responsabilidad indirecta, siendo los funcionarios específicos que hubiesen generado el daño —y no el Estado— los directamente obligados a resarcirlos. Así, el Estado únicamente estaba obligado de manera subsidiaria; esto es, respondía únicamente cuando el funcionario hubiese sido declarado directamente responsable e insolvente.*
- *Derivado del crecimiento de la intervención estatal en la vida de los particulares y de la dificultad de exigirle se responsabilizara por los*

⁶⁰ Resuelta el siete de febrero de dos mil ocho por unanimidad de diez votos.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

*daños que cometía, en 2002 una reforma constitucional modificó el sistema de responsabilidad patrimonial*⁶¹.

- *Dicha reforma pretendió dejar atrás el hasta entonces carácter “civilista” y “subjetivo” de la responsabilidad patrimonial estatal, y dar pie a una de carácter “**objetiva y directa**”.*
- Con motivo de esa reforma constitucional, al establecerse una **responsabilidad directa** se buscó dejar atrás el régimen “subsidiario” de forma que *cuando en el ejercicio de sus funciones el Estado genere daños a los particulares en sus bienes o derechos, éstos podrán demandarla directamente, sin tener que demostrar la ilicitud o el dolo del servidor que causó el daño reclamado, sino únicamente la irregularidad de su actuación, y sin tener que demandar previamente a dicho servidor.*

110. Es fundamental destacar que en dicho precedente, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación precisó las características que definen el alcance de la responsabilidad patrimonial del Estado, en cuanto a que es directa y objetiva⁶². Es **directa** porque se reclama sin que tenga que acreditarse la actuación ilícita del servidor que causó el daño. Por otra parte, resulta **objetiva** en atención a que se desvincula

⁶¹ Reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 2002. En términos de esta modificación, la responsabilidad patrimonial del Estado por actividad administrativa irregular estuvo prevista en el artículo 113 constitucional y que fue en virtud de la posterior reforma de 27 de mayo de 2015 que se transfirió en idénticas consideraciones al último párrafo del artículo 109.

⁶² Cfr. Jurisprudencia P./J. 42/2008, cuyo rubro es: “RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO OBJETIVA Y DIRECTA. SU SIGNIFICADO EN TÉRMINOS DEL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXVII, junio de 2008, página 722, registro 169424.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

de la negligencia o intencionalidad del servidor⁶³, para surgir a partir de que se acredita la actuación irregular, es decir, la que se realice de manera “ilegal” o “anormal”, en contraste con las condiciones normativas o los parámetros credos por la propia administración⁶⁴.

111. Se precisó que al establecerse la **responsabilidad objetiva** se buscó dejar atrás cualquier elemento de índole *subjetivo* —como la negligencia, el dolo o la intencionalidad—, de tal manera que lo relevante fuera el daño patrimonial que el particular no tuviera el deber de soportar como consecuencia de

(...) una actividad irregular del Estado, entendida ésta como los actos de la administración realizados de manera ilegal o anormal, es decir, sin atender a las condiciones normativas o a los parámetros creados por la propia administración⁶⁵.

112. Se estableció el concepto **actividad administrativa irregular**, entendida como “*la actuación estatal desplegada sin satisfacer la normatividad propia para la realización de ese acto*”, condición con la que el constituyente permanente

(...) 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

⁶³ Cfr. Jurisprudencia P./J. 43/2008, cuyo rubro es: “RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. DIFERENCIA ENTRE RESPONSABILIDAD OBJETIVA Y SUBJETIVA”. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXVII, junio de 2008, página 719, registro 169428.

⁶⁴ El concepto de “objetividad” se desarrolló también en la jurisprudencia P./J. 44/2008, cuyo rubro es: “RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 389, PRIMER PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL VIGENTE EN 2004, NO VIOLA EL ARTÍCULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN CUANTO ÉSTE CONTEMPLA UN SISTEMA DE RESPONSABILIDAD OBJETIVA”. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXVII, junio de 2008, página 720, registro 169427.

⁶⁵ Tesis P./J. 42/2008, anteriormente citada.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

ilegal, es decir, sin atender a las condiciones normativas o a los parámetros creados por la propia administración⁶⁶.

113. Sobre las características que definen el alcance de la responsabilidad patrimonial del Estado, la Primera Sala ha precisado que el término “objetiva” que califica al régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado, no lo es en el sentido que se le atribuye a la “responsabilidad objetiva civil”, sino la derivada de un actuar irregular del Estado; y, que para que proceda el pago indemnizatorio por tal actuar, han de concurrir (a) la existencia de un daño, que sea efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con una o varias personas, (b) imputable a la Administración Pública, por ser efecto de su actividad administrativa irregular, (c) un nexo causal entre uno y otro.⁶⁷

114. Ahora, la reforma en comento dejó a los órganos legislativos regular los alcances de la figura de la responsabilidad patrimonial del Estado mediante la adecuación del marco normativo respectivo para definir los supuestos, sujetos, excepciones y procedimiento a seguir, ello con la limitación de no poder desvirtuar el esquema constitucional que fija la procedencia del derecho sustantivo a una indemnización a partir de que se acredite la existencia de un daño imputable al Estado y que sea consecuencia de su actuación irregular.

115. En cumplimiento al mandato constitucional, el treinta y uno de diciembre de dos mil cuatro se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, reglamentaria del artículo 113 constitucional citado, actualmente

⁶⁶ Tesis P./J. 43/2008 anteriormente citada.

⁶⁷ Cfr. tesis aislada CLXXI/2014, cuyo rubro es “**RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. REQUISITOS PARA QUE PROCEDA**”, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 5, Abril de 2014, Tomo I, p. 820, registro 2006255.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

reglamentaria del último párrafo del artículo 109 constitucional⁶⁸, la cual entró en vigor el primero de enero de dos mil cinco, como expresamente se señaló en el artículo Primero Transitorio, en cuya exposición de motivos correspondiente se exaltó el establecimiento expreso de una garantía que protegiera la integridad y salvaguarda patrimonial de los individuos respecto de la actividad administrativa del Estado y el deber de reparar lesiones antijurídicas que con su actividad administrativa causase en el patrimonio de todo individuo que goce de dicha garantía. La exposición de motivos que en lo conducente establece:

“... Proceso legislativo: EXPOSICIÓN DE MOTIVOS --- CÁMARA DE ORIGEN: SENADORES --- EXPOSICIÓN DE MOTIVOS --- México, D.F., a 24 de Septiembre de 2002. --- INICIATIVA DE SENADORES --- C. PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA PRESENTE. ---

⁶⁸ Esto es así, pues como ya se mencionó, con motivo del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil quince, se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, entre ellos, se reformaron los artículos 109 y 113 de la Carta Magna, respecto a la responsabilidad patrimonial del Estado. Así el contenido del anterior segundo párrafo del artículo 113 constitucional, pasó a ser el último párrafo del artículo 109; y en el décimo primer transitorio del citado decreto de reforma constitucional, se estableció que la Ley Reglamentaria del Segundo Párrafo del Artículo 13, se entendería referida al último párrafo del artículo 109 constitucional. La regulación sobre la responsabilidad patrimonial del Estado que estaba prevista en el artículo 113 constitucional, ahora se encuentra contenida, con idéntica redacción, en el artículo 109, último párrafo.

Comparativa de las normas constitucionales:

Artículo 113 (vigente desde el 14 de junio de 2002 hasta el 26 de mayo de 2015)	Artículo 109, último párrafo (vigente desde el 27 de mayo de 2015)
“Artículo 113.- (...) (...) 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”.	“Artículo 109.- (...) (...) 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”.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

Los que suscribimos, Senadores de la LVIII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, en uso de la facultad que nos confiere el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presentamos ante Usted la siguiente iniciativa con proyecto de Decreto de Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, conforme a lo siguiente: --- Exposición de Motivos --- La institución de la responsabilidad patrimonial del Estado constituye uno de los temas más relevantes del Derecho Administrativo, al grado de que puede afirmarse que, conjuntamente con el principio de legalidad, conforman los pilares fundamentales de dicha rama del Derecho. --- La afirmación anterior, en gran medida, encuentra sustento en el principio de que no puede haber "daño sin reparación" a menos de que haya obligación jurídica expresa de soportar ciertos daños. Entre los principios fundamentales que inspiran esta institución se encuentra el de la "solidaridad social", por virtud del cual se acepta que las cargas que conlleva la convivencia social deben repartirse entre sus integrantes. --- Es por ello que, a partir de la bienvenida reforma realizada 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, se ha superado la etapa de retraso que imperaba en nuestro país en materia restitutoria del Estado, al optar por el establecimiento expreso de una nueva garantía que protege la integridad y salvaguarda patrimonial de los individuos respecto de la actividad administrativa del Estado y establece el deber del Estado de reparar las lesiones antijurídicas que con su actividad cause en el patrimonio de todo individuo que goce de dicha garantía. --- La incorporación del instituto de la responsabilidad patrimonial extracontractual del Estado a nuestra Ley Suprema constituye la base para establecer la obligación del Estado de indemnizar al particular que haya sufrido una lesión en su patrimonio, que no tenga la obligación legal de soportar, que representa el fundamento expreso para que en los ordenamientos legales secundarios se desarrollen y pormenoricen los mecanismos a partir de los cuales los particulares podrán reclamar la indemnización correspondiente, respecto de aquellas lesiones patrimoniales causadas por la autoridad Federal. -- - Es por ello que resulta conducente e impostergable la expedición de una Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, como ordena el Constituyente Permanente, y propone la presente iniciativa, a fin de hacer eficaz la instrumentación del instituto resarcitorio -ya introducido como garantía constitucional en nuestra Ley Suprema mediante la adición de un segundo párrafo al artículo 113-, lo cual permitirá desarrollar un sistema de responsabilidad general, objetiva, directa y ponderada del Estado, en mérito del cual se reconozca la obligación de éste, de resarcir los daños y perjuicios que cause a los particulares, cuando éstos no tengan la obligación jurídica de soportarlos y, al mismo tiempo, impulsar la eficiencia y el control de las actividades estatales en su conjunto. --- Cabe señalar que la propuesta legal que en este momento se presenta es consistente con uno de los objetivos primordiales que se encuentran plasmados en un valioso instrumento gubernamental de carácter administrativo, de indudable utilidad para la aplicación práctica del régimen de

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

responsabilidad del Estado que se propone. Se trata del Acuerdo por el que se creó la Comisión para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 2000. En efecto, dicha Comisión tiene como uno de sus objetivos fundamentales el de crear una cultura del servicio público sustentada en valores y principios éticos que se reflejen en el quehacer cotidiano de las instituciones y los servidores públicos, además de establecer los lineamientos y líneas de acciones concretas en el conjunto de la Administración Pública Federal para prevenir la corrupción. La relación y complementariedad existe en cuanto a que una de las finalidades de la institución que se pretende incorporar -de la misma manera que lo persigue la Comisión- es la elevación de la calidad de los servicios públicos federales...”

116. Lo anterior también se vio reflejado en el texto de la propia ley, pues ésta en su artículo 1o., dispone que 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.

117. Además, dicha norma reconoce que la responsabilidad extracontractual a cargo del Estado es **objetiva y directa**, y la indemnización deberá ajustarse a los términos y condiciones señalados en esa Ley y en las demás disposiciones legales a que hace referencia.⁶⁹

118. Finalmente, respecto de los **sujetos** que resulta aplicable, el artículo 2o., párrafo primero, del propio ordenamiento legal señala que

⁶⁹ 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.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

son, entre otros, los entes públicos federales, dentro de los que se encuentran las entidades de la administración pública federal y cualquier otro ente público de carácter federal.⁷⁰

Conclusiones

119. En este contexto, si como quedó precisado al examinar la **naturaleza** de la CFE ésta es una empresa productiva del estado, una nueva forma orgánica dentro del sector público, que es propiedad exclusiva del Gobierno Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, y que goza de autonomía técnica, operativa y de gestión, entonces, sin duda, forma parte de la Administración Pública Federal, y es claro que es **sujeto** de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, como lo sostuvieron las Salas.

120. Ahora, en cuanto a las **funciones** que realiza, cabe señalar que, como se puso de manifiesto al examinar la reforma constitucional en materia de energía, aun cuando se transformó a la CFE en una empresa productiva del Estado y se estableció un régimen comercial en relación con actos o cuestiones derivadas de los contratos, lo cierto es que respecto de la transmisión y distribución de energía eléctrica se definió que tales actividades son un servicio público por involucrar la existencia de redes en la prestación del servicio, por lo que el Estado Mexicano conserva el dominio de las distintas actividades involucradas en la prestación de dicho servicio público y también, el Estado rige la expansión de las redes de transmisión y distribución para asegurar la

⁷⁰ 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.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

confiabilidad, calidad, continuidad, sostenibilidad y eficiencia del suministro del servicio eléctrico.

121. Por lo anterior es que el artículo **27** de la Constitución Federal reconoce que corresponde exclusivamente a la Nación el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, precisando que 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.

122. En ese contexto, el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica es una actividad administrativa que exclusivamente corresponde al Estado prestar.

123. Asimismo, en términos de lo dispuesto por el diverso artículo **28** de la Constitución Federal, el Estado ejerce de manera exclusiva funciones en materia de servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica.

124. Cabe precisar que en términos del párrafo primero del artículo 77 de la Ley de la Comisión Federal de Electricidad⁷¹, inserto en el Capítulo I, Empresas Productivas Subsidiarias y Empresas Filiales, Del Título Cuarto, Del Régimen Especial, dicha empresa productiva del Estado y sus empresas productivas subsidiarias realizarán las adquisiciones,

⁷¹ Artículo 77.- La Comisión Federal de Electricidad y sus empresas productivas subsidiarias realizarán las adquisiciones, arrendamientos, contratación de servicios y obras que requieran en términos de lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con sujeción a los principios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez, a efecto de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes de acuerdo con la naturaleza de la contratación.

A las adquisiciones, arrendamientos, contratación de servicios y obras de cualquier naturaleza que realicen la Comisión Federal de Electricidad y sus empresas productivas subsidiarias les serán aplicables las disposiciones que al efecto establece esta Ley y las demás que deriven de la misma. No les serán aplicables la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público ni la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

arrendamientos, contratación de servicios y obras que requieran en términos de lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución Federal⁷²,

⁷² (REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)

Art. 134.- Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

(REFORMADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)

Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación y las entidades federativas, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo precedente. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 26, Apartado C, 74, fracción VI y 79 de esta Constitución.

(REFORMADO, D.O.F. 28 DE DICIEMBRE DE 1982)

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

(REFORMADO, D.O.F. 28 DE DICIEMBRE DE 1982)

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

(REFORMADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)

El manejo de recursos económicos federales por parte de las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo.

(REFORMADO, D.O.F. 28 DE DICIEMBRE DE 1982)

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

(REFORMADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)

Los servidores públicos de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

(ADICIONADO, D.O.F. 13 DE NOVIEMBRE DE 2007)

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

(ADICIONADO, D.O.F. 13 DE NOVIEMBRE DE 2007)

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

con sujeción a los principios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez, a efecto de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes de acuerdo con la naturaleza de la contratación; y, acorde con su numeral 82⁷³, todos los actos que se desarrollen dentro del procedimiento de contratación hasta el momento del fallo, inclusive, serán de naturaleza administrativa; y, una vez firmado el contrato, éste y todos los actos o aspectos que deriven de él serán de naturaleza privada y se regirán por la legislación mercantil o común aplicable.

125. Como se ve, lo dispuesto en el artículo 82 de la Ley de la CFE se refiere concretamente al proceso de contratación del servicio, el cual se inscribe en el ámbito de la comercialización de la energía eléctrica, pues con motivo de la reforma constitucional en materia energética la comercialización del servicio se rige por el derecho privado.

126. Así, si bien la CFE también puede llevar a cabo actos y actividades cuyo objeto puede estar sujeto a normas de derecho privado, como son los contratos que se rigen por la legislación mercantil o común aplicable, lo cierto es que la actividad de transmisión y distribución de energía eléctrica se realiza bajo el **régimen de servicio público**, el cual se presta por cuenta y orden del Estado, de acuerdo con lo previsto desde la Constitución Federal, en sus artículos 27 y 28 constitucionales, así como en la propia Ley de la Comisión Federal de Electricidad, en su

Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.

⁷³ 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.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

numeral 5, párrafo primero⁷⁴, de ahí que se encuentra regido por el derecho administrativo.

127. Sobre la **naturaleza de los servicios públicos**, este Alto Tribunal ha sostenido que, en general, 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; no obstante, por lo que hace a la transmisión y distribución de energía eléctrica, el artículo **25** constitucional precisa que el sector público tendrá a su cargo, de forma exclusiva, la prestación de tal servicio público.

128. En ese sentido, si con motivo de la prestación del servicio público relativo a la transmisión y distribución de energía eléctrica se causa daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar, entonces se actualiza la responsabilidad patrimonial del Estado.

129. En efecto, este Alto Tribunal ha puesto de manifiesto que la actividad irregular del Estado se actualiza cuando la función administrativa se lleva a cabo de forma defectuosa, es decir, sin seguir las condiciones normativas o a los parámetros de la regulación de la materia, establecidos en leyes, reglamentos o disposiciones administrativas aplicables.

130. Por ello es que si con motivo de la prestación de un servicio público, se ocasionan daños a los bienes y derechos de los particulares, por haberse actuado irregularmente, entonces, se genera la responsabilidad

⁷⁴ Artículo 5.- 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.

(...)

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

del Estado de resarcir los daños; y, correlativamente, se genera el derecho de los particulares afectados a que sus daños sean reparados.

131. Esto es, no se puede soslayar que **la actividad administrativa irregular del Estado también comprende la prestación de un servicio público deficiente.** Sobre ello se ha pronunciado la Primera Sala, en el sentido de que la responsabilidad patrimonial del Estado se puede actualizar cuando el Estado o el agente que actúa por su conducto, como ente responsable de la prestación adecuada de los servicios públicos a su cargo actúa de manera irregular, como se puede apreciar de la jurisprudencia 1a./J. 129/2012 (10a.)⁷⁵:

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

⁷⁵ Jurisprudencia de la Décima Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XIX, Abril de 2013, Tomo 1, Página 899, Registro 2003393, derivada de la Contradicción de tesis 210/2012, resuelta el diecisiete de octubre de dos mil doce, por mayoría de cuatro votos por lo que hace a la competencia; y, unanimidad de cinco votos respecto al fondo, habiendo sido Ponente el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

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.

132. También cabe invocar la tesis 1a. CXXXI/2012 (10a.)⁷⁶:

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA IRREGULAR A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 113 CONSTITUCIONAL, COMPRENDE EL DEBER DE REPARAR LOS DAÑOS GENERADOS POR LA ACTUACIÓN NEGLIGENTE DEL PERSONAL MÉDICO QUE LABORA EN UN ÓRGANO DEL ESTADO. Conforme a lo resuelto por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte en la acción de inconstitucionalidad 4/2004, la actividad irregular del Estado a la que se refiere el artículo 113 de la Constitución General, 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. En tal sentido, 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. Así, debe entenderse que la actividad administrativa irregular del Estado, comprende también la prestación de un servicio público deficiente. En el caso de la prestación deficiente de los servicios de salud, la responsabilidad patrimonial del Estado se actualiza cuando el personal médico que labora en las instituciones de salud públicas actúa negligentemente, ya sea por acción u omisión, y ocasiona un daño a los bienes o derechos de los pacientes.

133. Asimismo, la Primera Sala se pronunció, en el mismo precedente del que derivó la tesis antes reproducida, en el sentido de que la **vía idónea** para demandar del Estado la reparación de los daños con motivo

⁷⁶ Tesis de la Décima Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XI, Agosto de 2012, Tomo 1, página 496, registro 2001473, derivada del amparo directo en revisión 10/2012, resuelto del once de abril de dos mil doce, el 11 de abril de 2012, cinco votos, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

de la prestación deficiente de los servicios de salud, es la vía administrativa, como se releja en la tesis 1a. CXXXIII/2012 (10a.)⁷⁷:

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LA VÍA IDÓNEA PARA DEMANDAR DEL ESTADO LA REPARACIÓN DE LOS DAÑOS DERIVADOS DE ACTOS DE NEGLIGENCIA MÉDICA ES LA ADMINISTRATIVA. Respecto a la vía procesalmente idónea para ejercer el derecho a reclamar la reparación de los daños causados por el Estado, el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deja un amplio margen al legislador para diseñar el procedimiento a través del cual pueda hacerse efectivo el sistema de responsabilidad patrimonial del Estado. En el ámbito federal, el legislador optó por configurar en la vía administrativa la reparación de los daños causados por una actividad administrativa irregular, a través del procedimiento establecido en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. Así, en tanto la actividad administrativa irregular del Estado comprende la prestación deficiente de los servicios de salud, es la vía administrativa la idónea para demandar del Estado la reparación de dichos daños.

134. Cabe enfatizar que dentro de las notas que se predicen doctrinariamente respecto del concepto de **servicio público**, está que 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 que **no puede estar sujeto a un régimen de derecho privado en cuanto a su prestación**.

135. Asimismo, al margen de que el **artículo 1913 del Código Civil Federal**⁷⁸ prevea la acción de responsabilidad civil objetiva que procede

⁷⁷ Décima Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo, Libro XI, Agosto de 2012 Tomo 1, página 496, registro digital 2001474.

⁷⁸ ARTICULO 1,913.- Cuando una persona hace uso de mecanismos, instrumentos, aparatos o sustancias peligrosos 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.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

cuando una persona hace uso de un mecanismo peligroso por sí mismo, como una obligación que surge de un acto ilícito, la cuestión es que el último párrafo del artículo 109 de la Constitución General resulta determinante al señalar que la responsabilidad objetiva procede por los daños que cause no cualquier persona, sino precisamente el Estado, con motivo de su actividad administrativa irregular, lo cual comprende la prestación deficiente de un servicio público, como es la transmisión y distribución de energía eléctrica.

136. Por tanto, la actuación irregular de la CFE, como empresa productiva del Estado, que forma parte de la administración pública federal, tiene su origen en el incumplimiento de las prescripciones técnicas al prestar una actividad administrativa como es el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, servicio de interés general para satisfacer necesidades colectivas.

137. Ahora, aun cuando esa actividad técnica pueda atribuirse desde luego a las personas singulares que la realicen, lo cierto es que la actividad se origina en el propio Estado, y está dirigida por éste, de forma que la actividad es imputable a la CFE, lo que queda reflejado en lo dispuesto en el artículo 5, párrafo primero, de la Ley de dicha empresa productiva, en el sentido de que la CFE presta el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica por cuenta y orden del Estado, como se ha puesto de manifiesto en líneas anteriores.

138. Por ello es que **la vía procedente** para reclamar la indemnización por los daños que se generen con motivo de la prestación de un servicio público, como es la transmisión y distribución de energía eléctrica, cuando éste sea deficiente, **es la administrativa.**

139. La vía ordinaria civil sólo es procedente cuando se demande a un ciudadano en lo particular, de forma que en ella no se puede demandar a las entidades públicas, siendo además que el **artículo 1927 del Código Civil Federal**⁷⁹ fue derogado precisamente cuando se expidió la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, el treinta y uno de diciembre de dos mil cuatro.

140. Por otra parte, como se dio noticia en líneas anteriores, el examen de las reformas constitucionales que fueron modificando el contenido del artículo 113 de la Carta Magna, hasta llegar al contenido del último párrafo del artículo 109 constitucional, permite señalar que el objetivo principal de esas reformas fue el establecimiento de una garantía que tuviera como finalidad proteger la integridad y salvaguarda patrimonial de los individuos respecto de la actividad administrativa irregular del Estado y el deber de éste de reparar las lesiones antijurídicas que con aquélla causara en el patrimonio de todo individuo que goce de dicha garantía.

141. Así, las funciones de la CFE atinentes a las áreas estratégicas, como es el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, definitivamente están sujetas a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado (reglamentaria del artículo 113 constitucional, hoy referida al último párrafo del artículo 109 constitucional), cuando se ocasionan daños con motivo de tales actos administrativos.

⁷⁹ Ese artículo establecía lo que sigue:

ARTÍCULO 1,927.- 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.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

142. No se puede soslayar que la reforma constitucional en materia energética fue enfática en mantener la titularidad del Estado sobre los servicios de transmisión y distribución eléctrica, reiterando a su vez su carácter público.

143. Con independencia de la transformación orgánica de la CFE, sigue siendo un ente del Estado, y no todo su actuar se rige conforme a la legislación civil y mercantil; aunado a que el artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado que define la responsabilidad estatal incluye a todo ente público.

144. Considerar que la CFE, siendo un ente estatal, no se encuentre obligada a resarcir los daños que pudiera ocasionar a los particulares con motivo de su actuación relativa al servicio público de transmisión y distribución, sería tanto como admitir que respecto de esa empresa productiva del Estado hay una excepción en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, cuando que respecto de los regímenes que a la CFE no le serían aplicables, a raíz de su transformación como empresa productiva del Estado, se precisó así expresamente; sin que se haya establecido al efecto que no le sería aplicable esa Ley.

145. Ciertamente, derivado de la reforma constitucional en materia energética, el legislador federal reformó, por ejemplo, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (artículo 3, párrafo último⁸⁰) y la Ley Federal

⁸⁰ ARTICULO 3o.- Las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la Ley otorgue autonomía, se regirán por sus leyes específicas.

(REFORMADO, D.O.F. 21 DE AGOSTO DE 2006)

Las entidades de la Administración Pública Federal que sean reconocidas como Centros Públicos de Investigación en los términos de la Ley de Ciencia y Tecnología, se regirán por esa Ley y por sus respectivos instrumentos de creación. Sólo en lo no previsto se aplicará la presente Ley.

(REFORMADO, D.O.F. 11 DE AGOSTO DE 2014)

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (artículo, párrafo último⁸¹), ordenamientos en los que se estableció expresamente que tales normatividades no serían aplicables a las empresas productivas del Estado.

146. En cambio, la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado no fue reformada con motivo de la reforma constitucional en materia energética para establecer que no sería aplicable a las empresas productivas del Estado, tampoco se dio pauta para ello en el régimen transitorio de esa reforma constitucional que estableció las características orgánicas generales que las leyes debían desarrollar con el propósito de, entre otras cosas, garantizar la flexibilidad operativa de la CFE; de ahí que considerar que el derecho mercantil y el derecho civil es el aplicable para reparar los daños que dicha empresa provoque con motivo de sus actividades dentro de las áreas estratégicas mencionadas, sería tanto como pasar por alto la evolución que ha tenido en nuestro sistema jurídico la responsabilidad patrimonial del Estado, partiendo de la Constitución Federal, en el sentido de dejar atrás el carácter civilista y

Las empresas productivas del Estado y sus respectivas empresas productivas subsidiarias, la Procuraduría Agraria, la Procuraduría Federal del Consumidor, la Agencia de Noticias del Estado Mexicano y el Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano, atendiendo a sus objetivos y a la naturaleza de sus funciones, **quedan excluidas** de la observancia del presente ordenamiento.

(DEROGADO CUARTO PÁRRAFO, D.O.F. 11 DE AGOSTO DE 2014)

⁸¹ Artículo 5.- La autonomía presupuestaria otorgada a los ejecutores de gasto a través de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o, en su caso, de disposición expresa en las leyes de su creación, comprende:

(...)

(REFORMADO, D.O.F. 11 DE AGOSTO DE 2014)

Los ejecutores de gasto público que cuenten con autonomía presupuestaria deberán sujetarse a lo previsto en esta Ley y a las disposiciones específicas contenidas en las leyes de su creación, sujetándose al margen de autonomía establecido en el presente artículo. Las empresas productivas del Estado y sus empresas productivas subsidiarias **se sujetarán exclusivamente a lo dispuesto en sus respectivas leyes.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

subjetivo de la responsabilidad patrimonial estatal, para dar pie a una objetiva y directa.

147. Asimismo, la Ley de la CFE⁸²; que regula su organización, administración, funcionamiento, operación, control, evaluación y rendición de cuentas sólo establece *regímenes especiales* en materia de empresas productivas subsidiarias y empresas filiales; remuneraciones; adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras; bienes; responsabilidades; dividendo Estatal; presupuesto, y deuda (artículo 1o).

148. Por ejemplo, en el artículo 77, segundo párrafo, de la Ley de la CFE, anteriormente transcrito, se establece que respecto de las adquisiciones, arrendamientos, contratación de servicios y obras de cualquier naturaleza que realicen la CFE y sus empresas productivas subsidiarias no les serán aplicables la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público ni la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionadas con ellas.

149. De cualquier forma, lo relevante es que nuestra Constitución Federal reconoce la obligación del Estado Mexicano de asumir su responsabilidad objetiva y directa por sus actividades administrativas irregulares y al respecto no se impuso un límite o restricción expresa por el que se pueda afirmar que esa figura excluye alguna forma de indemnización por las actuaciones de determinados entes del Estado,

⁸² 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 veinte de diciembre de dos mil trece

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

entre ellas, las generadas por las empresas productivas del Estado, como la CFE.

150. La obligación del Estado Mexicano establecida en nuestra Constitución Federal de asumir su responsabilidad objetiva y directa por sus actividades administrativas irregulares, tuvo su razón de ser, conforme se deriva de la exposición de motivos de la iniciativa del veintidós de abril de mil novecientos noventa y nueve⁸³, en el establecimiento de un **Estado de Derecho**, pues en ella se explicó que para estar en condiciones de afirmar la existencia de un auténtico Estado de Derecho, era necesario, entre otras cuestiones, implementar un sistema de responsabilidad patrimonial del Estado, para cuyo efecto, una vez realizada la modificación constitucional, el propio legislador estaría en posibilidad de desarrollar a través de una ley reglamentaria de la materia, un sistema de responsabilidad directa y objetiva del Estado, en mérito del cual se reconocería la obligación de éste, de resarcir los daños y perjuicios que causara a los particulares, cuando éstos no tuvieran la obligación jurídica de soportarlos **y, al mismo tiempo, impulsar la eficiencia y el control de las actividades estatales en su conjunto.**

151. Por consiguiente, no se puede desligar la eficiencia de las actividades estatales de la obligación de resarcir los daños y perjuicios que cause a los particulares, cuando éstos no tengan la obligación jurídica de soportarlos. En efecto, establecer ahora que para lograr mayor eficiencia en una actividad prioritaria del Estado, éste deje de

⁸³ Como se puso de manifiesto en líneas anteriores, la adición al artículo 113, segundo párrafo (ahora contenida en el artículo 109, último párrafo), mediante la cual se incorporó la obligación del Estado de indemnizar directamente a los particulares con motivo de su responsabilidad objetiva, tuvo lugar a través de la reforma constitucional publicada el catorce de junio de dos mil dos, en el Diario Oficial de la Federación; y contó con dos iniciativas, una del veintidós de abril y otra del dieciséis de junio, ambas de mil novecientos noventa y nueve.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

reconocer la responsabilidad objetiva directa, sería una regresión en el reconocimiento que se hizo en nuestra Constitución de tal obligación.

152. Cabe recordar que en nuestro país el daño causado por los agentes del Estado en ejercicio de sus funciones se reclamaba en la vía civil como hecho ilícito; sin embargo, el catorce de junio de dos mil dos se adicionó un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Federal, el cual entró en vigor el uno de enero de dos mil cuatro, mediante el cual se incorporó la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado como un instrumento resarcitorio del daño que se cause a los particulares como consecuencia de una actividad administrativa irregular del Estado. Es así que se reconoció constitucionalmente el **derecho fundamental** de los gobernados a una reparación integral o justa indemnización del daño como consecuencia de una actividad administrativa irregular del Estado.

153. Cabe reiterar que del proceso legislativo que dio origen al segundo párrafo del artículo 113 constitucional, que con posterioridad pasó a ser el último párrafo del artículo 109 de la Carta Magna, se deriva que la intención del Poder Reformador de la Constitución fue de manera clara y enfática **reconocer la responsabilidad que pudiera derivarse para el Estado proveniente de un acto administrativo y a la par impulsar la eficiencia y el control de las actividades estatales en su conjunto, entre ellas los servicios públicos.**

154. Esa intención no pudo haber perdido vigencia, sino fortalecimiento si consideramos además que el propio Poder reformó el artículo 1o.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

constitucional⁸⁴, con la intención de elevar a rango constitucional los derechos contenidos en los tratados internacionales suscritos por México, estableciendo que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y **progresividad**.

155. Negar el reconocimiento del derecho a ser indemnizado de los actos de la CFE que generen daños al particular con motivo de la prestación del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica resultaría regresivo, en tanto que se trata de un derecho que se inscribe en una responsabilidad que resulta más acorde al sistema democrático de derechos, en donde se presupone que todo acto del poder público, debe estar sujeto a un control.

156. Ciertamente, es innegable que el derecho de indemnización se inscribe en la responsabilidad del Estado inherente a los **sistemas democráticos**, que supone la necesidad de que todos los actos de

⁸⁴ (REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 10 DE JUNIO DE 2011)

Art. 1o.- En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

(ADICIONADO, D.O.F. 10 DE JUNIO DE 2011)

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

(ADICIONADO, D.O.F. 10 DE JUNIO DE 2011)

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

(...)

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

poder tengan un control y que quienes los ejercen se hagan responsables de ellos.

157. La *eficiencia* en la operatividad de un ente estatal no puede eximirlo del sistema de responsabilidad patrimonial, cuando despliega actos como los relativos a los servicios públicos de transmisión y distribución de energía eléctrica, pues sería tanto como admitir que una parte del Estado quede al margen de los postulados de un Estado de Derecho por el mero hecho de que el ente en cuestión tenga la naturaleza de una empresa productiva.

158. En nuestra Constitución se estableció un régimen de responsabilidad patrimonial del Estado, que incluye por ahora como susceptible de responsabilidad del Estado, **toda su actividad administrativa irregular**, de ahí que si la CFE como empresa productiva del Estado puede causar daño con su actuación, no se le pueda eximir de ese régimen. No existe razón para disminuir esa cobertura, cuando, de hecho desde que se introdujo esa institución en nuestra Constitución se estableció al menos esa cobertura dejando sentado que en algún momento habría que reexaminar la posibilidad de ampliar la cobertura de la responsabilidad del Estado, pero no se puede ir en la dirección inversa, disminuyéndola, pues, además de que ha quedado clara la intención que tuvo la reforma que introdujo la institución de mérito, lo contrario sería regresivo, contrario al artículo 1o. constitucional, sin que al efecto haya una restricción constitucional en cuanto a que la CFE, como empresa productiva del Estado quede excluida del alcance de la responsabilidad patrimonial.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

159. Si bien el Poder Reformador dejó a los órganos legislativos regular los alcances de la figura de la responsabilidad patrimonial del Estado mediante la adecuación del marco normativo respectivo para definir los supuestos, sujetos, excepciones y procedimiento a seguir, ello fue con la limitación de no poder desvirtuar el esquema constitucional que fija la procedencia del derecho sustantivo a una indemnización a partir de que se acredite la existencia de un daño imputable al Estado y que sea consecuencia de su actuación irregular.

160. El hecho de que el objeto de la Ley de CFE sea regular (a manera de estatutos sociales) el funcionamiento e integración de esa Comisión como empresa productiva del estado, corrobora en todo el contexto constitucional que se ha expuesto que la **integración del derecho civil y mercantil** se debe entender en cuanto a la estructura de dicha Comisión y la forma dinámica o flexible de operar.

161. Así, pretender que la CFE está exenta del régimen de responsabilidad patrimonial por lo que dispone el artículo 3 de la Ley de la CFE⁸⁵, o bien el segundo párrafo del artículo 5 de la Ley de la Industria Eléctrica ⁸⁶, sería tanto como estimar que está al margen de lo dispuesto

⁸⁵ Artículo 3.- La Comisión Federal de Electricidad se sujetará a lo dispuesto en la presente Ley, su Reglamento y las disposiciones que deriven de los mismos. El derecho mercantil y civil serán supletorios.

Las disposiciones contenidas en las demás leyes que por materia correspondan aplicarán siempre que no se opongan al régimen especial previsto en esta Ley.

En caso de duda, se deberá favorecer la interpretación que privilegie la mejor realización de los fines y objeto de la Comisión Federal de Electricidad conforme a su naturaleza jurídica de empresa productiva del Estado con régimen especial, así como el régimen de gobierno corporativo del que goza conforme al presente ordenamiento, de forma que pueda competir con eficacia en la industria energética.

⁸⁶ Artículo 5.- El Gobierno Federal, los Generadores, los Transportistas, los Distribuidores, los Comercializadores, los Usuarios Calificados Participantes del Mercado y el CENACE,

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

en la Constitución Federal, cuando ésta establece las bases de su régimen especial, sin exentarla del régimen de responsabilidad patrimonial del Estado, pues aun cuando el derecho mercantil y civil le sean supletorios, ello es, en lo que concierne al objeto que tiene aquella ley, de regular la organización, administración, funcionamiento, operación, control, evaluación y rendición de cuentas de la CFE, así como establecer su ***régimen especial*** en materia de empresas productivas subsidiarias y empresas filiales; remuneraciones; adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras; bienes; responsabilidades; dividendo estatal; presupuesto, y deuda (artículo 1 de la Ley de la CFE); asimismo está enmarcado por el propósito de la diversa Ley de la Industria Eléctrica 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, con el fin de promover el desarrollo sustentable de ésta y garantizar su operación continua, eficiente y segura en beneficio de los usuarios, así como el cumplimiento de las obligaciones de servicio público y universal, de energías limpias y de reducción de emisiones contaminantes (artículo 1 de la Ley de la Industria Eléctrica).

162. Así, si bien la CFE tiene ese ***régimen especial***, lo cierto es que está plenamente identificado en el marco normativo relativo, sin que respecto del régimen de responsabilidad patrimonial del Estado, se encuentre exceptuada dentro de ese ***régimen especial***, pues si bien se

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.

le dio el diseño de una empresa, ello fue en lo operativo y estructural únicamente, para lograr los propósitos de la reforma energética en cuanto a mejorar la calidad del servicio público e incrementar los ingresos de la Nación.

163. Es claro que la Ley de la CFE y la Ley de la Industria Eléctrica no regulan la vía para exigir el pago indemnizatorio a dicha empresa, pero ello se debe a los objetos que tienen dichas normatividades; mientras que la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, tiene por objeto, en términos de su artículo 1⁸⁷, precisamente 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.

164. Esto es, la naturaleza inherente a las empresas productivas del Estado, así como la cuestión de que el derecho común le sea supletorio a la CFE en los términos apuntados, no la excluye por completo del ámbito del derecho público, en el que se halla el fundamento de su existencia, como empresa productiva del Estado, en tanto no sólo ha de cumplir los valores y principios tutelados en los artículos 25, 27 y 28

⁸⁷ 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.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

constitucionales, sino también otros igualmente tutelados en la Norma Fundamental, como los que derivan del último párrafo del artículo 109.

165. Dicho de otra forma, la naturaleza de un ente público, así como las normas que son supletorias a las leyes que lo rigen no pueden tener la aptitud de transformar la naturaleza de las funciones que desde la Constitución Federal se le encomiendan, de ahí que una función materialmente administrativa no se puede tornar en civil o mercantil, sólo porque se haya diseñado a un ente público con un régimen de tipo corporativo, o bien porque en lo que atañe a sus actividades sea supletoria la normatividad civil y mercantil, pues todo ello, como ha quedado expuesto, está encaminado a la **forma de operar** de la CFE, a su estructura, con el propósito de generar valor económico y rentabilidad para el Estado Mexicano.

166. En ese sentido, se insiste en que el marco jurídico que surgió para la CFE, con motivo de la reforma energética, tuvo el propósito de darle mayor flexibilidad operativa que se asemejara a las empresas privadas, para actuar de manera eficiente, pero junto con ello, no se puede soslayar que dentro de los principios que orientan el desarrollo nacional se encuentra el fortalecimiento del régimen democrático (artículo 25, párrafo primero, constitucional⁸⁸), lo que es acorde con la responsabilidad patrimonial del Estado; y, de hecho, la forma en la que la CFE ha de contribuir al desarrollo nacional no sólo se rige por el

⁸⁸ Art. 25.- Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.
(...)

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

principio de eficiencia, sino también, entre otros, por el principio de responsabilidad social en beneficio de la población (artículo 4, párrafo segundo, de la Ley de la CFE⁸⁹).

167. Asimismo, si bien es cierto que las actividades que realiza la CFE, tradicionalmente consideradas como “empresariales”, “económicas”, “industriales” y “comerciales” (conforme al primer párrafo del artículo 4 de la Ley de la CFE), que están interrelacionadas y que han de ser interpretadas en función de su objeto y mandato constitucional, en virtud de que las realiza con la misma finalidad de generar valor económico y rentabilidad para el Estado Mexicano, como su propietario; sin embargo, como se precisó a lo largo de esta ejecutoria, ese mandato constitucional tiene que armonizarse con otros principios emanados igualmente del texto constitucional y por ello es que aun cuando las actividades de la CFE tengan esa **forma** tradicional (empresarial, económica, industrial o comercial), tratándose de las actividades de transmisión y distribución de energía eléctrica, **materialmente** son administrativas, por las razones expuestas.

168. Ello, porque, se reitera, la actividad de transmisión y distribución de energía eléctrica se realiza bajo el régimen de servicio público, el cual se presta por cuenta y orden del Estado, de acuerdo con lo previsto desde la Constitución Federal, en sus artículos 27 y 28, así como en la propia

⁸⁹ Artículo 4.- La Comisión Federal de Electricidad tiene como fin el desarrollo de actividades empresariales, económicas, industriales y comerciales en términos de su objeto, generando valor económico y rentabilidad para el Estado Mexicano como su propietario.

En la ejecución de su objeto, la Comisión Federal de Electricidad deberá actuar de manera transparente, honesta, eficiente, con sentido de equidad, y **responsabilidad social y ambiental**, procurando el mejoramiento de la productividad con sustentabilidad para minimizar los costos de la industria eléctrica **en beneficio de la población** y contribuir con ello al desarrollo nacional. Asimismo, la Comisión Federal de Electricidad garantizará el acceso abierto a la Red Nacional de Transmisión y a las Redes Generales de Distribución, la operación eficiente del sector eléctrico y la competencia.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

Ley de la CFE, en su numeral 5, párrafo primero⁹⁰, de ahí que se encuentra regido por el derecho administrativo. Asimismo, el hecho de que tal actividad del poder público esté sujeta a un control resulta acorde con el sistema democrático de derechos, donde se inscribe precisamente el derecho a ser indemnizado cuando con motivo de esa actividad se generen daños al particular.

169. De esta forma, el hecho de que la CFE tenga un *régimen de gobierno corporativo* de forma que *pueda competir con eficacia en la industria energética*⁹¹, está dirigido a su operación y a su estructura o diseño, por lo que no se encuentra exenta de cumplir con otros objetivos constitucionales; y, en ese sentido es irrelevante que la Ley de la CFE no sujete de manera expresa a dicha empresa productiva a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, pues es en ésta en la que queda comprendida, como cualquier otro ente público.

170. En estas condiciones, se concluye que las actuaciones de transmisión o distribución de energía eléctrica que realiza la CFE pueden llegar a actualizar la responsabilidad patrimonial del Estado, ello cuando

⁹⁰ Artículo 5.- 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.
(...)

⁹¹ L-CFE: Artículo 3.- La Comisión Federal de Electricidad se sujetará a lo dispuesto en la presente Ley, su Reglamento y las disposiciones que deriven de los mismos. El derecho mercantil y civil serán supletorios.

Las disposiciones contenidas en las demás leyes que por materia correspondan aplicarán siempre que no se opongan al régimen especial previsto en esta Ley.

En caso de duda, se deberá favorecer la interpretación que privilegie la mejor realización de los fines y objeto de la Comisión Federal de Electricidad conforme a su naturaleza jurídica de empresa productiva del Estado con régimen especial, así como el régimen de gobierno corporativo del que goza conforme al presente ordenamiento, de forma que pueda competir con eficacia en la industria energética.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

dicha empresa productiva del Estado presta el servicio público de transmisión o distribución de energía eléctrica de manera irregular, pues se actualiza un acto materialmente administrativo y, en consecuencia, resulta aplicable el régimen de responsabilidad patrimonial.

171. A manera de recapitulación conviene precisar que todos los actos sobre los cuales versan los juicios naturales subyacentes a la presente contradicción de tesis se relacionan con daños generados por el despliegue del cableado de la Comisión Federal de Electricidad. Ello, conforme a nuestro marco constitucional, se trata de actividad estatal extracontractual, generada en ejercicio de funciones exclusivas del Estado en áreas estratégicas, siendo que los artículos 25 y 28 constitucionales establecen que son servicios públicos de dichas áreas la transmisión y distribución de energía eléctrica, las que se realizarán a través de las empresas productivas del Estado, es decir, la CFE, que es propiedad del gobierno federal, por lo que el despliegue de cableado es parte de un servicio público que sólo puede realizarse mediante el ejercicio de una potestad estatal, en la que no pueden participar los particulares.

172. Asimismo, constituye un punto medular el presupuesto constitucional contenido en el párrafo sexto del artículo 27 de nuestra Carta Magna, que establece que “[c]orresponde 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...”, expresión constitucional que no deja lugar a dudas de que el servicio público en este ámbito, materia de la contradicción de tesis, le corresponde de manera exclusiva a la Nación.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

173. En consecuencia, un servicio público que sólo puede prestar el Estado a través de sus órganos se caracteriza por ser una actividad administrativa del Estado; y, habiendo alcanzado tal conclusión resulta entonces que la vía para demandar la reparación del daño con motivo del ejercicio de esa acción estatal es la establecida por el régimen de responsabilidad patrimonial del Estado, consagrado en el artículo 109 constitucional en la forma de un derecho fundamental, cuya condición de procedencia es que se demande una actividad administrativa irregular del Estado.

174. La premisa de este razonamiento es que los órganos del Estado han de asumir las responsabilidades constitucionales aparejadas al ejercicio del poder público y por ello es que la vía civil no es una alternativa constitucionalmente legítima, aunque a través de ella pudiera lograrse una misma indemnización monetaria, ello resulta irrelevante, ya que las normas civiles son disponibles para el legislador; en cambio, la vía administrativa, conforma una garantía orgánica de un derecho fundamental, la cual debe ser reglamentada por el legislador con base en los principios del artículo 1o. constitucional y sujeta al control de los jueces constitucionales. Esto explica que en la vía administrativa se consagran cargas procesales, distintas a la vía civil, en la cual se presupone relaciones de coordinación.

175. Por último, cabe señalar que no se soslaya que la CFE es un órgano que tiene permitido participar en el mercado con un carácter de agente económico con base en normas de derecho privado, por lo que, respecto de otros ámbitos distintos a la materia de la contradicción de tesis que nos ocupa, esta Suprema Corte debe proceder caso por caso para determinar qué régimen de derecho le resulta aplicable a sus distintas actuaciones.

176. De conformidad con lo expuesto, este Tribunal Pleno considera que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el siguiente criterio:

COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD (CFE). EL PAGO DE LA INDEMNIZACIÓN POR LOS DAÑOS GENERADOS COMO CONSECUENCIA DE LA ACTIVIDAD RELACIONADA CON LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSMISIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA ES RECLAMABLE EN LA VÍA ADMINISTRATIVA, A TRAVÉS DEL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.

Hechos: Las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación examinaron casos en los que diversas personas sufrieron daños con motivo de la transmisión y distribución de energía eléctrica, específicamente por descargas eléctricas provenientes de las líneas o los cables de conducción de energía eléctrica. En los juicios de origen la persona afectada o un familiar demandaron diversas prestaciones con motivo de los daños ocasionados por la descarga eléctrica con la búsqueda de una indemnización, y la reparación de los daños fue reclamada en diversas vías, en unas ocasiones por la vía civil y en otras por la vía administrativa a través del procedimiento previsto en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. Esto dio lugar que a la postre se examinara en los juicios de amparo cuál era la vía adecuada para demandar a la Comisión Federal de Electricidad (CFE), si la administrativa o la civil. A partir de ello, la Primera Sala determinó que debía ser por la vía administrativa, a través del procedimiento previsto en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, mientras que la Segunda Sala se decantó por la civil, en términos del artículo 1913 del Código Civil Federal.

Criterio jurídico: Las actividades de transmisión o distribución de energía eléctrica que realiza la Comisión Federal de Electricidad pueden llegar a actualizar la responsabilidad patrimonial del Estado, cuando dicha empresa productiva del Estado presta el servicio público de transmisión o distribución de energía eléctrica de manera irregular, pues se actualiza un acto materialmente administrativo y, en consecuencia, resulta aplicable el régimen de responsabilidad patrimonial; por tanto, el pago de la indemnización por los daños generados con la prestación de dicho

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

servicio es reclamable en la vía administrativa, a través del procedimiento previsto en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Justificación: Lo anterior es así, ya que con motivo de la transformación de la Comisión Federal de Electricidad en empresa productiva del Estado ésta se rige, en lo que concierne a su estructura y operación, por su Ley, por el Reglamento de ésta, y por el derecho civil y mercantil; y si bien su Ley y la Ley de la Industria Eléctrica no establecen la vía para exigir el pago indemnizatorio a dicha empresa, ello se debe a los objetos que tienen dichas normatividades, siendo que es la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado la que tiene por objeto, en términos de su artículo 1, fijar las bases y los 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 naturaleza inherente a la Comisión Federal de Electricidad, así como la cuestión de que el derecho común le sea supletorio, no la excluye por completo del ámbito del derecho público en el que se halla el fundamento de su existencia como empresa productiva del Estado, en tanto no sólo ha de cumplir los valores y principios tutelados en los artículos 25, 27 y 28 constitucionales, sino también otros igualmente tutelados en la Norma Fundamental, como los que derivan del último párrafo del artículo 109. En cuanto a las funciones que realiza, 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, aun cuando se transformó a la Comisión Federal de Electricidad en una empresa productiva del Estado y se estableció un régimen comercial en relación con los actos o las cuestiones derivadas de los contratos, lo cierto es que respecto de la transmisión y distribución de energía eléctrica se definió que tales actividades son un servicio público por involucrar la existencia de redes en la prestación del servicio, por lo que el Estado Mexicano conserva el dominio de las distintas actividades involucradas en la prestación de dicho servicio público, actividad administrativa que exclusivamente corresponde al Estado prestar. Dicha reforma constitucional fue enfática en mantener la titularidad del Estado sobre los servicios de transmisión y distribución eléctrica, reiterando a su vez su carácter público. En consecuencia, con independencia de la transformación orgánica de esa Comisión, sigue siendo un ente del Estado, y no todo su actuar se rige

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

conforme a la legislación civil y mercantil, aunado a que el artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado que define la responsabilidad estatal incluye a todo ente público de carácter federal. Así, si bien la Comisión Federal de Electricidad puede llevar a cabo actos y actividades cuyo objeto puede estar sujeto a normas de derecho privado, como son los contratos que se rigen por la legislación mercantil o común aplicable, lo cierto es que la actividad de transmisión y distribución de energía eléctrica se realiza bajo el régimen de servicio público, el cual se presta por cuenta y orden del Estado, de acuerdo con lo previsto desde la Constitución General en sus artículos 27 y 28, así como en la propia Ley de la Comisión Federal de Electricidad, en su artículo 5, párrafo primero, de ahí que se encuentra regido por el derecho administrativo. La naturaleza de un ente público, así como las normas que son supletorias a las leyes que lo rigen no pueden tener la aptitud de transformar la naturaleza de las funciones que desde la Constitución General se le encomiendan, de ahí que una función materialmente administrativa no se puede tornar en civil o mercantil sólo porque se haya diseñado a un ente público con un régimen de tipo corporativo, o bien porque en lo que atañe a sus actividades sea supletoria la normatividad civil y mercantil, pues todo ello está encaminado a la forma de operar de la Comisión Federal de Electricidad y a su estructura, con el propósito de generar valor económico y rentabilidad para el Estado Mexicano. Además, en aras de crear un auténtico Estado de Derecho, es que se implementó el sistema de responsabilidad patrimonial del Estado, razón por la que se reconoció constitucionalmente el derecho fundamental de los particulares a una reparación integral o justa indemnización del daño como consecuencia de una actividad administrativa irregular del Estado, y en ese sentido, del proceso legislativo que dio origen al segundo párrafo del artículo 113 constitucional, que con posterioridad pasó a ser el último párrafo del artículo 109, deriva que la intención del Poder Reformador de la Constitución fue de manera clara y enfática reconocer la responsabilidad que pudiera derivarse para el Estado proveniente de un acto administrativo, y a la par, impulsar la eficiencia y el control de las actividades estatales en su conjunto, entre ellas los servicios públicos. De esta forma, es claro que la actividad administrativa irregular del Estado comprende la prestación de un servicio público deficiente y la vía idónea para demandar del Estado la reparación de los daños con motivo de la prestación deficiente de los servicios es la vía administrativa. Asimismo, al margen de que el artículo 1913 del Código

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

Civil Federal prevea la acción de responsabilidad civil objetiva que procede cuando una persona hace uso de un mecanismo peligroso por sí mismo, como una obligación que surge de un acto ilícito, la cuestión es que el último párrafo del artículo 109 de la Constitución General resulta determinante al señalar que la responsabilidad objetiva procede por los daños que cause no cualquier persona, sino precisamente el Estado, con motivo de su actividad administrativa irregular, lo cual comprende la prestación deficiente de un servicio público, como es la transmisión y distribución de energía eléctrica. Por ello es que la vía procedente para reclamar la indemnización por los daños que se generen con motivo de la prestación de un servicio público, como es la transmisión y distribución de energía eléctrica, cuando éste sea deficiente, es la administrativa. En cambio, la vía ordinaria civil sólo es procedente cuando se demande a un ciudadano en lo particular, de forma que en ella no se puede demandar a las entidades públicas, siendo además que el artículo 1927 del Código Civil Federal fue derogado precisamente cuando entró en vigor la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, el 1 de enero de 2005.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO. Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por este Tribunal Pleno.

TERCERO. Publíquese la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución, y en su oportunidad archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la legitimación, a los criterios contendientes y a la existencia de la contradicción de tesis.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas con consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al criterio que debe adoptarse. La señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto particular.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 46/2019-PL

Firman el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Ministro Ponente, con el Secretario General de Acuerdos que da fe.

PRESIDENTE

MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

PONENTE

MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA

En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción XXI, 8, 23, 24, fracción VI, 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el cuatro de mayo de dos mil quince, vigente a partir del día siguiente, se publica esta versión pública en el cual se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.