

ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL MARTES 3 DE MARZO DE 2015

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

1

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
371/2014	<p>CONTRADICCIÓN DE TESIS SUSTENTADA ENTRE LA PRIMERA Y LA SEGUNDA SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.</p> <p>(BAJO LA PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS)</p>	3 A72 SE DESECHA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL PLENO

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL
MARTES 3 DE MARZO DE 2015**

ASISTENCIA:

PRESIDENTE SEÑOR MINISTRO:

LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

SEÑORES MINISTROS:

**ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA
JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ
MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS
JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS
ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO
JUAN N. SILVA MEZA
OLGA MARÍA SÁNCHEZ CORDERO
ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 11:25 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se abre la sesión. Señor secretario, denos cuenta con el orden del día, por favor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Ministro Presidente.

Se somete a su consideración el proyecto de acta de la sesión pública número 25 ordinaria, celebrada el lunes dos de marzo del año en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A su consideración, señoras Ministras, señores Ministros, el acta. Si no hay observaciones, les pregunto si en votación económica se aprueba. **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

APROBADA EL ACTA.

Continúe, señor secretario, por favor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto relativo a la

**CONTRADICCIÓN DE TESIS 371/2014.
SUSCITADA ENTRE LA PRIMERA Y
LA SEGUNDA SALAS DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE
LA NACIÓN.**

Bajo la ponencia del señor Ministro Franco González Salas y conforme a los puntos resolutivos que proponen:

PRIMERO. SÍ EXISTE LA CONTRADICCIÓN ENTRE LOS CRITERIOS A QUE ESTE EXPEDIENTE SE REFIERE.

SEGUNDO. DEBEN PREVALECER, CON CARÁCTER DE JURISPRUDENCIA, LOS CRITERIOS SUSTENTADOS POR ESTE TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, EN LOS TÉRMINOS REDACTADOS EN EL ÚLTIMO CONSIDERANDO DE LA PRESENTE RESOLUCIÓN.

NOTIFÍQUESE; "..."

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor secretario. Señor Ministro ponente Franco González Salas, por favor.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor Ministro Presidente. Señoras y señores Ministros, como ha dado cuenta el señor secretario, ésta es una contradicción que se ha dado entre la Primera y la Segunda Salas de la Suprema Corte, y que es un tema que en la Segunda Sala ha sido discutido durante muchísimos años, inclusive, ha habido criterios que han ido variando a lo largo del tiempo y también ahora, la

Primera Sala se ha tenido que pronunciar sobre estos temas lo cual indica que no son temas pacíficos —usando esta expresión que se utiliza en la academia— son temas que tienen muchas aristas, que reconozco que son materia de posibles diferencias.

Consecuentemente, presento a ustedes el proyecto que con base en los argumentos que he sostenido hace mucho tiempo, desde que llegué a la Corte, inclusive, en el sistema jurídico anterior a las reformas.

Por lo tanto, señor Ministro Presidente, si usted no tiene inconveniente, en el primer considerando se propone que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte es competente para conocer de esta contradicción.

En el segundo se propone que la denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legitimada, ya que fue formulada por los señores Ministros de la Primera Sala.

En el considerando tercero se desglosan las consideraciones de las ejecutorias que participan en la presente contradicción y, si usted me permite, sugeriría, respetuosamente, que votáramos estos temas, dado que en el cuarto se fija el punto de contradicción para ver si ahí hay alguna cuestión que quieran abordar.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sí, señor Ministro, por supuesto, así lo hacemos. Someto a su consideración los considerandos primero, segundo y tercero, como ya dijo el señor Ministro Franco González Salas, relativos a la competencia, a la

legitimación y al contenido de las ejecutorias que participan en la contradicción de tesis.

Si no hay observaciones, pregunto si en votación económica se aprueban. **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

QUEDAN APROBADOS LOS PRIMEROS TRES CONSIDERANDOS.

Continuemos, señor Ministro Franco González Salas.

SEÑOR MINSITRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias Señor Ministro Presidente. En el considerando cuarto se plantea la existencia de la contradicción de tesis; ello, en virtud de que ambas Salas de este Tribunal se han pronunciado en torno a determinar si constituyen o no actos de autoridad de los que despliega la Comisión Federal de Electricidad.

Sobre este tópico, se observa que la Primera y la Segunda Salas coincidieron en los asuntos tramitados conforme a la abrogada Ley de Amparo, en el sentido de que los actos que realiza el organismo denominado Comisión Federal de Electricidad son impugnables en la vía ordinaria mercantil, porque ese organismo no reviste el carácter de autoridad.

Sin embargo, tratándose de asuntos seguidos bajo la vigencia de la nueva Ley de Amparo, ambas Salas coinciden en relación con que: primero, no se vulnera el principio de acceso a la justicia previsto en el artículo 17 constitucional, en tanto que, con independencia de la vía de impugnación que cada Sala ha estimado procedente, el gobernado tiene a su alcance la vía para combatir las determinaciones que emita la Comisión Federal de Electricidad; no obstante, se advierte divergencia respecto del

carácter o no de autoridad y de la vía para impugnar las determinaciones de la Comisión Federal de Electricidad.

La Segunda Sala considera que los actos de dicho organismo provienen de autoridad y que la vía procedente para conocer de asuntos en los que se demanda la devolución del cobro de lo indebido por el concepto de demanda facturable derivado de las obligaciones contraídas en el contrato de suministro de energía eléctrica, celebrado entre la Comisión Federal de Electricidad y los usuarios de dicho servicio, es el juicio contencioso administrativo federal; en tanto que para la Primera Sala la vía procedente es la ordinaria mercantil. No omito señalar que estos criterios han sido por mayoría en ambas Salas.

Sobre este punto de divergencia las Salas parten del análisis de la naturaleza de los actos que realiza la Comisión Federal de Electricidad y del contrato que celebra el usuario con ese organismo, concluyendo la Primera Sala, sobre ese punto, que es un contrato que se celebra en un plano de coordinación y que, por ello, ese organismo no actúa como autoridad; en cambio, la Segunda Sala considera que sí actúa con ese carácter y que el contrato que se celebra es en un plano de supra a subordinación y que éste es de índole administrativa.

Consecuentemente, bajo estas referencias, el punto de contradicción que se propone en el proyecto consiste en determinar si la Comisión Federal de Electricidad tiene o no el carácter de autoridad bajo el contexto de la vigente Ley de Amparo y la vía en que deben ser impugnados sus actos, así como la naturaleza jurídica del contrato de suministro celebrado entre el citado organismo y los usuarios, sin que sea el caso de analizar el supuesto en que se impugna en forma directa el

acuerdo emitido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que autoriza el ajuste, reestructuración y modificación para el suministro y venta de energía eléctrica, ni tampoco la constitucionalidad de diversos preceptos de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, en virtud de que, por una parte, ambas Salas coinciden en que tales normas generales pueden impugnarse en vía de conceptos de violación en el amparo directo y, tratándose de aquellos casos en que se combaten por vicios propios, la Segunda Sala no ha sustentado criterio aún.

En el proyecto –y esto es muy importante– se hace la precisión de que estos criterios fueron emitidos sin considerar la reforma constitucional en materia energética, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre de dos mil trece, ni la nueva Ley de la Comisión Federal de Electricidad, publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de agosto de dos mil catorce, a través de la cual se cambió la naturaleza jurídica de un organismo descentralizado por una empresa productiva del Estado, regida por un régimen jurídico distinto; consecuentemente, en principio, la determinación que adopte este Pleno será temporal y provisional, en tanto entra en vigor todo el modelo consecuencia de la reforma constitucional y de las diversas leyes.

Este es el planteamiento que se formula en relación al punto de contradicción, señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Franco. Está a su consideración. Señor Ministro Cossío, por favor.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias, señor Ministro Presidente. Estoy en la página treinta del proyecto, donde empieza el considerando cuarto; como sabemos éste corre hasta la página setenta, y en este considerando se refiere el señor Ministro Franco a la existencia de la contradicción de tesis; evidentemente, en el siguiente ya inicia su análisis de fondo.

Me quisiera referir a varias cuestiones sobre la forma de definir la existencia de la contradicción y, después, los puntos de contradicción, dado que todo esto está contemplado en el mismo aspecto.

En la página cincuenta y uno de la consulta se afirma que no existe la contradicción de tesis, en virtud de que en los asuntos que contienden las Salas no se pronunciaron respecto de un mismo problema jurídico, ni arribaron a posturas disímbolas. Yo no comparto –muy respetuosamente– esta aseveración.

Me parece que la contradicción se presenta no en la conclusión, sino en el punto de partida. ¿Qué quiero decir con esto? Que ello obedeció a que a partir de la página veintisiete del amparo directo en revisión 372/2014 del índice de la Primera Sala, se aclara que ésta sostiene el criterio –o sea la Sala– que la vía ordinaria mercantil es la idónea para demandar las obligaciones generadas a partir del contrato de suministro de energía eléctrica celebrado entre Comisión Federal de Electricidad y los usuarios del servicio, porque ese organismo descentralizado no es una autoridad, y al efecto se hizo la relación de los antecedentes que dieron lugar a esta conclusión y lo que, sobre ese mismo tema, ha desarrollado la Segunda Sala, antecedentes que se retoman en la propuesta que ahora se analiza.

En este sentido, es claro que la contradicción de criterios no deriva del estudio de la constitucionalidad de las normas generales que llevó a cabo la Primera Sala en la ejecutoria que participa en esta contradicción de tesis, que es lo único que se toma en cuenta para declarar su inexistencia, en el párrafo segundo de la página cincuenta y uno.

Lo relevante, entonces, me parece es el punto de partida, de haber tomado como premisa fundamental el punto de vista que sostiene la Segunda Sala la conclusión a la que se habría arribado sería que en contra de los cobros efectuados mediante el aviso-recibo no es procedente la vía ordinaria mercantil, sino la administrativa, pues la Comisión Federal de Electricidad es autoridad, de ahí que tampoco habría sido posible analizar la inconstitucionalidad de las normas planteadas.

Por lo anterior, estimo que no era el caso de que la Primera Sala volviera a examinar si la Comisión Federal de Electricidad es autoridad, pues si ésta ha sido consistente en sostener el criterio de que no lo es y que el contrato de adhesión que firman los usuarios del servicio de energía eléctrica es un acuerdo de coordinación, por lo que la vía para impugnar los cobros efectuados es la ordinaria mercantil; de lo que se dio noticia en la relación de antecedentes que ponen de manifiesto las posturas disímboles de ambas Salas.

Con la salvedad anterior, considero que los puntos de contradicción advertidos en la consulta corresponden con lo que se deriva de los asuntos que se contienen en esa contradicción.

Al respecto, se formulan los siguientes aspectos: el proyecto propone que sí existe; después de esta declaración de no

existencia, que creo no cuesta ningún trabajo modificar, y consiste en discernir tres cuestiones. Primera. Si la Comisión Federal de Electricidad tiene o no el carácter de autoridad, –y esto es muy importante en el contexto de la Ley de Amparo vigente–. Segunda. La vía en que deben ser impugnados sus actos. Tercero. La naturaleza jurídica del contrato de suministro de energía eléctrica, celebrado entre Comisión Federal de Electricidad y los usuarios.

En este apartado se establece que no se analizará el supuesto, en el que se impugnan en forma directa los acuerdos emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ni la constitucionalidad de diversos preceptos de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, en virtud de que, por una parte, ambas Salas coinciden en que tales normas generales pueden impugnarse en vía de conceptos de violación en el amparo directo, y tratándose de aquellos casos en que se combaten por vicios propios, la Segunda Sala no ha sustentado criterio.

En relación con el primer punto de contradicción, es decir, si la Comisión Federal de Electricidad tiene o no el carácter de autoridad en el contexto de la Ley de Amparo vigente, considero que la cuestión a dilucidar debe deslindarse de la materia de amparo y circunscribirse a determinar si Comisión Federal de Electricidad tiene o no el carácter de autoridad. Esto, en virtud de que la procedencia de recursos administrativos o mercantiles contra actos emitidos por Comisión Federal de Electricidad no guarda relación con la Ley de Amparo.

En cuanto al segundo tema sobre la vía en que deben impugnarse los actos de Comisión Federal de Electricidad, considero que vale la pena establecer si, para la procedencia de

la revisión administrativa o el juicio contencioso administrativo basta un acto de aplicación o es necesario un acto de autoridad, pues al margen de que se concluya que Comisión Federal de Electricidad es autoridad o no lo es subsistirá el problema de la procedencia de la vía administrativa.

En ese mismo apartado, página sesenta y nueve, penúltimo párrafo, se sugiere suprimir la aclaración que se hace sobre los temas que no serán materia de estudio pues, por un lado, no parece necesaria la justificación si no hay punto de contradicción en esos temas y, por otra parte, con tal explicación se formulan dos aseveraciones que me generan dudas: Primera. Que la Segunda Sala no se ha pronunciado sobre la inconstitucionalidad de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, cuando considero que sí lo hizo al resolver el amparo en revisión 165/2012 en la sesión del veinticinco de abril del año dos mil doce, en ese sentido. Segunda. Que existe coincidencia en que tales normas generales pueden impugnarse en la vía de conceptos de violación en el amparo directo, sobre lo cual la Primera Sala ha sostenido que no es posible esa impugnación cuando el acto de aplicación conste en documentos que solamente se ofrecieron como pruebas en el juicio ordinario mercantil.

Entonces, la propuesta que hago, muy respetuosamente, en torno a cuáles debieran ser los puntos de contradicción de tesis, me parece que es la siguiente: 1. Si la Comisión Federal de Electricidad tiene o no el carácter de autoridad, así nada más. 2. La vía en que deben ser impugnados sus actos. 3. La naturaleza jurídica del contrato de suministro de energía eléctrica celebrado entre Comisión Federal de Electricidad y los usuarios; y 4. Si la procedencia de la revisión administrativa o el juicio contencioso

administrativo está sujeta a la existencia de un acto de aplicación o es necesario un acto de autoridad.

Muy respetuosamente, son los elementos que me permitiría plantear en este primer considerando. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Cossío Díaz. Señora Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor Ministro Presidente. Coincido en mucho de lo que ha señalado el señor Ministro José Ramón Cossío Díaz. ¿Por qué razón? En el proyecto se establece en la primera parte del considerando cuarto, precisamente, una determinación de que no existe contradicción de criterios entre ambas Salas, y ¿cuál es la razón que se da?, como bien lo había señalado el señor Ministro Cossío Díaz, en la página cincuenta y uno.

En primer lugar, que la Primera Sala se estaba refiriendo a un problema de carácter competencial para determinar si había facultades para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, otorgada en los artículos 30, 31 y 32, cuya constitucionalidad se debatía si estas facultades era correcto que se dieran para la fijación de las tarifas a la Secretaria de Hacienda y Crédito Público; o bien, si esto era una facultad exclusiva del Congreso de la Unión.

Que, por otro lado, la Segunda Sala lo que había señalado era que la Comisión Federal de Electricidad no tenía el carácter de particular, sino de autoridad y que por tanto, era procedente el recurso de revisión ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y

Administrativa. Éste es el planteamiento que se hace de manera explícita en el proyecto desde que comienza el cuarto considerando, en la foja treinta; hasta aquí se llega a la conclusión de que no existe la contradicción de tesis, porque el planteamiento de estas ejecutorias es el que acabo de mencionar; sin embargo, lo cierto es que el planteamiento sí viene desde un principio.

La ejecutoria que de alguna manera emitió la Primera Sala, y cuya transcripción comienza desde la página cuatro del proyecto, vemos que hay una parte que le llaman “consideraciones previas”, y en esta parte de consideraciones previas, se dice: “Antes de dar respuesta a la pregunta formulada, se debe dejar precisado que, en lo que ve a la pretensión de los usuarios del servicio de energía eléctrica, el criterio que sostiene la Primera Sala es que la vía ordinaria mercantil es la idónea para demandar las obligaciones generadas a partir del contrato de suministro de energía eléctrica celebrado por la Comisión Federal de Electricidad y los usuarios del servicio, porque ese organismo descentralizado no es una autoridad, criterio que corresponde con el trámite y desarrollo que ha tenido el juicio de origen y con las consideraciones que sobre el tema expresó el tribunal colegiado”.

Entonces, en la ejecutoria, desde un principio se hizo el planteamiento en sentido contrario de lo que estima la Segunda Sala en relación con el carácter de la Comisión Federal de Electricidad, que si es o no autoridad; la Segunda Sala, mayoritariamente, dice que sí lo es; y la Primera Sala dice que no. La Segunda Sala dice que la vía para impugnar esto es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa o, en su caso,

el juicio de amparo; y la Primera Sala dice que es la vía ordinaria mercantil.

Entonces, es cierto que a lo mejor el argumento total que se planteó en esta primera ejecutoria de la Primera Sala estaba relacionada con la competencia, si ésta correspondía o no al Congreso de la Unión o a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la fijación de las tarifas, pero lo cierto es que hay, en un preámbulo una afirmación categórica de la Primera Sala que va en contra de lo sostenido por la Segunda Sala, y luego el proyecto, después de que llega a determinar que no hay contradicción, por las razones que ya hemos mencionado, hace un análisis de la evolución de los criterios de la Segunda y de la Primera Salas para llegar a la conclusión de que sí existe, pero no es de la evolución, es de los últimos asuntos; es decir, de las ejecutorias que ahora traemos, de donde surge la contradicción, porque ya les comento, en la Primera Sala se hizo esta manifestación y está transcrita en la foja cuatro, y para que en todo caso, si no era la conclusión total de la impugnación que se dio, sí se afirma y sí se da la contradicción, y tenemos para esto el determinar que existe esta contradicción, desde un principio, la tesis del Pleno que dice: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. LOS CRITERIOS JURÍDICOS EXPRESADOS "A MAYOR ABUNDAMIENTO", SON DE TOMARSE EN CUENTA PARA RESOLVER AQUÉLLA".

Que es un caso similar, esto se hizo en un preámbulo, en una consideración previa, pero la afirmación está hecha; entonces, yo estaría de acuerdo con lo dicho por el señor Ministro Cossío Díaz, en el sentido de que se podía uno ahorrar todo lo de la evolución y todo lo de que si no hay contradicción en una parte o algo y fijar, de alguna manera, el punto de contradicción en la

forma en que lo ha hecho. No estoy en contra, al contrario, me parece muy precisa la forma de fijar la contradicción en esos cuatro puntos: ¿Es la Comisión Federal de Electricidad autoridad para efectos del juicio de amparo? ¿Cuál es la vía de impugnación, la contenciosa o la ordinaria mercantil? ¿Cuál es la naturaleza jurídica del contrato de servicio de energía eléctrica? Y él establecía alguna otra, ¿si la procedencia de la revisión administrativa en el juicio contencioso amerita o no un acto de aplicación, un acto de autoridad?

Si la mayoría quiere que se fije como contradicción, no tendría inconveniente, pero entonces sí habría que hacer un planteamiento distinto, porque ese punto estaría relacionado más bien con la impugnación que se hace de la inconstitucionalidad de los artículos 30, 31 y 32 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, para determinar esa impugnación de estos artículos como debiera hacerse; pero si va a abarcar también la contradicción para hacerla, como en otras ocasiones, más amplia, más didáctica y que quede comprendido todo el tema a tratar, no tengo inconveniente.

De las ejecutorias que hemos visto, con los tres puntos que se señalaron inicialmente sería suficiente, pero no me opongo a que pongan el cuarto. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra Luna Ramos. Señor Ministro Franco González Salas.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor Ministro Presidente. Por supuesto, no tengo ningún inconveniente en tomar en cuenta la opinión respecto a la

supresión en la página cincuenta y uno que sugirió el señor Ministro Cossío.

En cuanto a los puntos de contradicción, yo tampoco tendría ningún inconveniente en precisarlos en la forma en que lo está haciendo, y de hecho, suprimir la otra parte que está proponiendo, no tendría ningún inconveniente porque nada afecta al fondo de la resolución de este asunto.

Consecuentemente, lo que yo aceptaría es hacer estas supresiones para evitar discusiones innecesarias, creo que no afecta en nada, y sí mantener –y no tengo inconveniente– el punto de contradicción con los tres puntos que señaló el señor Ministro Cossío que, en esencia, son los que están planteados en el proyecto original.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿Los tres?

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Tres, sí.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Tres puntos. Señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias, señor Ministro Presidente. Lo único que yo pediría, si fueran tan amables, es que nos pudieran nuevamente puntualizar los tres aspectos sobre los que va a versar la contradicción, para efecto que todos estemos en la misma lógica. Muchas gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Si me permite, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Por favor, señor Ministro Franco González Salas.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Tuvo la gentileza el señor Ministro de pasármelas, son: Primero. Si la Comisión Federal de Electricidad tiene o no el carácter de autoridad.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Para efectos del amparo.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Así es. Segundo. La vía en que deben de ser impugnados sus actos. Tercero. La naturaleza jurídica del contrato de suministro de energía eléctrica celebrado entre la Comisión Federal de Electricidad y los usuarios.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Está a su consideración, señores Ministros, la modificación del proyecto. Señor Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias, señor Ministro Presidente. ¿Es, si tiene el carácter de autoridad para efectos del amparo?, sí sería o “de autoridad”, porque es distinto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Yo quisiera también puntualizar eso, porque se vio en la Segunda Sala también el criterio de que era un acto de autoridad para efectos del recurso en el tribunal contencioso administrativo, no necesariamente, no digo que lo excluya, pero no necesariamente para acudir al

amparo de forma inmediata; entonces, sí es importante determinar eso.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Señor Ministro Presidente, si me permite. Efectivamente, es que están vinculadas ambas cosas; aquí la cuestión de fondo que vamos a dilucidar es si los actos que realiza la Comisión Federal de Electricidad en cumplimiento de lo que ordena la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, efectivamente reúnen las características de la Ley de Amparo para ser considerada como autoridad, y evidentemente, de aquí se deriva cuál es la vía que tiene que utilizar en esos casos para poder impugnar esos actos.

Consecuentemente, creo que podríamos encuadrarlo, de esta manera para poder abarcar ambos aspectos, porque vamos a ver la naturaleza de los contratos respecto del punto que resolvamos, ahí también se tiene que establecer cuál es la vía que debe surgir para poder impugnar los actos que surgen de la aplicación de estos contratos que celebran entre la Comisión Federal de Electricidad.

Les pediría que lo dejáramos encorchetado, para en este momento no atarnos a un marco que restringe exclusivamente el punto, para que una vez que podamos abordar los otros puntos, que es de donde se van a desarrollar todos estos temas podamos, en su caso, si fuese la decisión del Pleno acotarlo en esos términos o no, esa sería mi propuesta al Pleno. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Franco. Señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias, señor Ministro Presidente. Justamente, por eso era la propuesta, creo que restringirlo al juicio de amparo conforme a la nueva ley, me parece que no vamos a abordar la totalidad de los problemas, está –usted lo decía, señor Ministro Presidente– la parte de los recursos administrativos, pero también está la parte mercantil y cómo juegan unas cuestiones con otras.

Creo que la idea de dejarlo –como hemos hecho en otras ocasiones encorchetado es una buena idea para ver el resultado final, pero sí pediría que, en la discusión– y justamente esa creo que es la función de encorchetar este elemento, nos permitiera una discusión amplia sobre el punto general de ¿es o no es autoridad, –así de abierto–, la Comisión Federal de Electricidad?, ¿para qué?, pues ya veremos si es para la parte, ya sé que el mercantil es más difícil, pero para los recursos administrativos, para los procedimientos mercantiles, creo que eso nos amplía mayormente, dada la gran cantidad de diferencias y puntualizaciones que se han ido construyendo a través de los años sobre la condición de la Comisión Federal de Electricidad; entonces, si queda encorchetado yo no tendría problema, pero sí que se nos permitiera discutir libremente en la condición general de autoridad de la Comisión Federal de Electricidad. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bueno, creo que a diferencia de lo que ustedes pudieran pensar, pienso que son excluyentes, si es acto de autoridad, entonces, habría que ver qué recursos se pueden interponer en contra de un acto de autoridad, si se trata de un contrato que no es acto de autoridad, entonces habría que ver cuál es la vía procesal que se pudiera interponer al respecto.

Entonces, creo que el primer punto que habría que ver es, realmente, como lo estaba planteando inicialmente en el proyecto, ¿es o no es autoridad la Comisión Federal de Electricidad y sus actos que emite en este sentido?, porque son diversos, inclusive, en la Primera, en la Segunda Sala, no son exactamente los mismos actos de los que derivan las impugnaciones en este caso, pero pienso que habría que determinar, primero, si se trata de un acto de autoridad o no; y luego, pasar a los siguientes puntos, que estoy de acuerdo ver cuáles serían las vías de impugnación, según el tipo de acto que se haya determinado. Señor Ministro Pardo.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias señor Ministro Presidente. Me parece que este punto es importante y quisiera adelantar mi postura al respecto.

Según se da noticia en el proyecto, en el análisis de las distintas resoluciones de la Segunda Sala se advierte que una vez que entra en vigor la nueva Ley de Amparo se hace un razonamiento en ese sentido; es decir, para justificar, por llamarlo así, alguna modificación en el criterio que se venía sosteniendo anteriormente; y se dice que con base en las disposiciones de la nueva Ley de Amparo, sobre todo en la definición del concepto de autoridad para efectos del amparo, se llega a la conclusión de que, efectivamente, la Comisión Federal de Electricidad es autoridad para efectos del amparo, según la interpretación que se hace del artículo correspondiente, me parece que es el 5° de la nueva Ley de Amparo.

Considero que este tema, si bien pudiera tener alguna vinculación no es determinante, porque pudiera ser distinta la solución a la incógnita respecto de si la Comisión Federal de

Electricidad es autoridad para efectos del amparo, así, en los distintos casos que analizaron las Salas, por ejemplo, en la Primera Sala nos tocó analizar casos en donde los particulares solicitaban la devolución de saldos que consideraron pagados indebidamente. Les decía, si ahí se puede llegar a la conclusión de si la expedición de ese recibo, en donde se cobra al particular el concepto por suministro de energía eléctrica deriva de una autoridad o no para efectos de poder establecer la vía, si pudiera ser ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal Administrativa o, en su caso, por una vía ordinaria mercantil, que fue la opción que mayoritariamente definió la Primera Sala; así es que me parece que necesariamente tendremos que pasar en el debate de este asunto por determinar: primero, si la Comisión Federal de Electricidad, en los casos que estamos analizando, en relación con la expedición de los recibos por consumo de energía eléctrica, tiene el carácter de autoridad o no y, desde luego, podría incluirse como una cuestión adicional, si tendría efectos de ser autoridad para el juicio de amparo pero, para mí, esto último es accesorio, lo fundamental es determinar, con base en los actos que estamos analizando, que ahí también pudiera haber alguna dificultad, porque las Salas analizaron distintos supuestos, hay algunos casos, incluso, en donde se impugna una determinación administrativa sobre un recurso que recayó a esa determinación del cobro indebido, y en otros casos es simplemente con el recibo de cobro se cuestiona, incluso, la constitucionalidad de los artículos que dan facultad a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para establecer las tarifas respectivas; entonces, sí quisiera de una vez establecer mi postura en relación a lo trascendente para la resolución de esta contradicción de tesis, es: si la Comisión Federal de Electricidad cuando expide ese tipo de recibos actúa como autoridad o no,

independientemente de si puede ser considerada como autoridad para efectos de amparo. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Pardo Rebolledo. Señor Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias señor Ministro Presidente. Al igual que lo ha expresado el señor Ministro Pardo Rebolledo, creo que es absolutamente conveniente fijar el punto de referencia sobre el que habrá de resolverse esta contradicción de criterios.

Como bien aquí se ha dicho, las hipótesis que han provocado los pronunciamientos, particularmente de la Segunda Sala, son muy variados.

Tenemos el caso del cobro, en donde se argumenta un pago de lo indebido, un cobro excesivo y hasta diferencia de tarifas.

Otros tantos, en donde lo que se solicita es la devolución de un pago ya efectuado bajo un concepto que se llama “demanda máxima”, en donde el particular considera que no es un aspecto contenido en ley, y a propósito de haberlo cubierto le pide a la propia Comisión Federal de Electricidad la devolución, y ante la no contestación es que promueve ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con el sabido desechamiento y, luego, combatido en amparo hasta llegar a esta Suprema Corte, y más aún, un tercer tipo de asuntos resueltos por la Segunda Sala, en donde se cuestionan las facultades conferidas a la Comisión Federal de Electricidad para realizar visitas de inspección bajo la temática de la intromisión domiciliaria.

Son muchos los aspectos que se tienen que analizar para precisar exactamente en dónde queda la contradicción de criterios; ahora, si la medida para resolverla será si este organismo descentralizado es autoridad para los efectos del amparo, no encuentro cómo darle paso al tema específico de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo, que tiene como supuesto la existencia de un acto administrativo sujeto a control; de ser ésta, entonces una de las derivaciones, me parecería difícil establecer una correspondencia entre el juicio de amparo, aun considerando como acto de autoridad cualquiera de estos tres, dos, o los tres, frente a la procedencia de un juicio contencioso administrativo, que supone entonces un régimen especial, en donde la Ley de Procedimiento Administrativo, no la de Procedimiento Contencioso Administrativo, sino la Ley de Procedimiento Administrativo, es el vehículo que utilizan las autoridades para producir un resultado, que se denomina “acto administrativo”, acto administrativo que se ve involucrado en todos los aspectos que la norma exige; de ahí que, como se ha concluido, en algunos casos que ahora ya han sido superados, es posible que ese recibo en donde se contiene un dato específico del consumo se asimile a un acto administrativo, ¿dónde está la fundamentación, dónde está la motivación?; el aviso de corte, simple y sencillamente se reduce a la falta de pago.

Claro, todos estos serán los puntos que se tendrán que despejar en la contradicción de criterios, pero los supuestos para arribar a él son distintos.

Inicialmente entendía la posibilidad de resolver la contradicción, pues, concluye en un absoluto: todos los actos de la Comisión Federal de Electricidad son actos de autoridad y, por tanto,

pueden ser combatidos ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; esto incluye los tres, pero si hoy nos hemos dado a la tarea de poderlos diferenciar, también podría hacerle saber que quizá no habría contradicción de criterios de las Salas, porque en algunos hemos sido coincidentes, en algunos otros no, pero no sé si estuviéramos en la condición de prescindir la fijación del objeto propio de la contradicción dejándolo para el final, teniendo ya un resultando al que necesariamente luego le tendremos que dar el contexto de la contradicción; sí creo que sería, por lo menos, para mí ilustrativo saber exactamente en dónde vamos a poner el punto de contradicción y sobre de él resolverlo, las hipótesis de ambas Salas son muy variadas y las votaciones, por consiguiente, también lo son.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Pérez Dayán. Señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias señor Ministro Presidente. También, a reserva de adelantar un poco mi criterio en estos puntos, coincido fundamentalmente con lo dicho por el señor Ministro Pardo Rebolledo, me parece que varía mucho la respuesta dependiendo del acto que estamos analizando, no necesariamente de la autoridad, yo podría llegar a la conclusión que la Comisión Federal de Electricidad es autoridad; sin embargo, cuando estamos hablando –y la mayoría de los casos de la Primera Sala han sido de este tipo– de un reclamo por un pago excesivo, veo difícil encontrar el acto de autoridad y, también veo difícil que encuadre en las hipótesis del artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; cosa distinta es la resolución de un recurso administrativo, donde, me parece, claramente encuadra en la hipótesis del artículo 14 de la referida ley. Por lo tanto, me

cuesta trabajo, independientemente de la naturaleza de la autoridad, me parece que es la naturaleza del acto la que va a gobernar las respuestas, en este caso. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Gutiérrez. Señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Ministro Presidente. Quiero sumarme a quienes han considerado que es mejor dejar este tema encorchetado y conforme vaya la discusión irlo centrando, me parece muy complicado que lo podamos ubicar ahorita sin estarnos pronunciando sobre lo que pensamos en cuanto al fondo; de hecho, algunas de las opiniones que se han precisado, necesaria e inevitablemente han tenido que adelantar el criterio.

En mi opinión, es muy distinto una autoridad a un acto de autoridad para efectos del amparo; hay autoridades que son innegables que sean autoridades y que realizan todos los días muchos actos que no son actos de autoridad para efectos del amparo; y hay entidades que no son autoridades, que son incluso particulares, y que pueden realizar actos de autoridad para efectos del amparo, privilegiando como ya lo hace el nuevo régimen de amparo la naturaleza material del acto frente al carácter formal de quien lo emite; entonces, iniciar esta discusión para fijar la contradicción me parece muy complicado.

Segundo aspecto. Lo que sucede es que hasta donde entiendo, la Segunda Sala partió del supuesto de que los actos de la Comisión Federal de Electricidad eran actos de autoridad para efectos del amparo, de acuerdo a la nueva Ley de Amparo y a

partir de ahí, le dieron competencia al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, así se hizo el argumento, entonces, me parece que el proyecto lo presenta así.

Adelanto que yo creo que no tiene nada que ver una cosa con la otra. Se puede considerar o no que la Comisión Federal de Electricidad emite actos de autoridad para efectos del amparo, no sólo con la nueva ley; para mí desde antes, en la ley anterior, la Comisión Federal de Electricidad era autoridad para efectos del amparo, pero de aquí no se sigue que las leyes respectivas le den competencia al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para verificar esos actos; creo que son temas distintos que habría que analizar, en su momento, y pudiera ser también que incluso, el carácter administrativo del contrato derive que no todo lo que tiene el contrato administrativo necesariamente da lugar a impugnación, ya sea vía administrativa o de amparo, sino que hay ciertas cláusulas que no.

Creo que son muchos aspectos que si en este momento los tratamos de discutir vamos a estar necesariamente viendo el fondo. Me parecería más sencillo –como ya lo propuso el señor Ministro Cossío y el propio Ministro ponente– dejar esto encorchetado, ir viendo cómo va la discusión, porque creo que al final no llegaremos a decisiones de blanco o negro, sino tendremos que ir viendo muchos grises, porque –como bien decía el señor Ministro Pérez Dayán– las hipótesis que hemos visto en la Salas son sumamente distintas, diferenciadas y me parece que esta cuestión se tendrá que ir decantando, porque –reitero– la argumentación del proyecto parte de la argumentación de la Segunda Sala, por eso algunos de nosotros, en la Primera Sala, hemos dicho: con independencia de que sea una autoridad

para efectos del amparo, en este caso concreto creemos que no se surte la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En fin, creo que son muchas aristas y, por ello, estimo —claro, salvo la mejor opinión de ustedes— que si dejamos un poco abierto: ¿tiene o no el carácter de autoridad y para qué efectos la Comisión Federal de Electricidad?, podemos ir abordando la lógica del proyecto, porque es muy complicado cambiar sobre la marcha una argumentación, que por lo demás, creo que tiene la lógica de cómo se discutieron, al menos los asuntos en la Segunda Sala, y podemos ir posicionando a lo largo del debate y al final, como lo hemos hecho en muchas ocasiones, dependiendo que tan amplio vayamos se irá acotando o ampliando el primer punto de contradicción que, de entrada, puede establecerse como ya se propuso aquí, de manera muy abierta. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea. Señor Ministro Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Gracias señor Ministro Presidente. Un tanto en esta línea que se ha venido manejando en las últimas intervenciones. Los criterios que se fueron emitiendo en ambas Salas a partir de los actos impugnados, se ha mencionado aquí, pago de lo indebido, en otras, incluso, de la Primera Sala, juicio de nulidad en contra de la negativa ficta de devolución de pago de lo indebido; en fin, son las caracterizaciones de actos concretos que han generado estos criterios.

A partir de ahí, la Primera Sala en sus criterios caracteriza a los contratos celebrados con la Comisión Federal de Electricidad de naturaleza mercantil; la Segunda Sala no; la Segunda Sala considera y vincula la naturaleza del órgano como una autoridad administrativa y los contratos de carácter administrativos y eso genera, en caso de contención, impugnación de esos actos, las vías; o sea, la vía ordinaria mercantil o, bien, la vía contencioso-administrativa, pero a partir de la naturaleza de los actos y de ahí, la consecuencia también es que se vincula con la naturaleza del órgano como autoridad o no para efectos del amparo.

O sea que sí va vinculada con la naturaleza de los actos definitivamente la vía de impugnación y de ahí se rompe el encochamiento para saber si son autoridad genérica o autoridad para los efectos del amparo.

Nos interesa a nosotros determinarlo en su integridad, pero esto se logra a partir, precisamente, de la propuesta, identificación que se hace sí y que se tiene muy clara, pareciera, de la controversia que se da en las dos caracterizaciones de ambas Salas, pero todo es a partir de la naturaleza de los actos, no tanto del contrato de suministro, sino de los actos derivados del contrato de suministro, en tanto que hay algunos que sí pueden tener una caracterización exclusiva, para aquéllos quienes consideran que sí es autoridad administrativa, que sí los contratos son de naturaleza administrativa, pero que no todos son impugnables en la misma vía.

Simplemente, para manifestar este posicionamiento, en la forma y entendimiento de lo que se está haciendo para efectos de la discusión.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Silva Meza. Señor Ministro Franco González Salas.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Yo sostendría mi propuesta, señor Ministro Presidente, de que dejáramos encorchetado. Creo que este intercambio de opiniones ha puesto de manifiesto que están imbricados los temas y pueden tener una secuencia de solución; y, la secuencia de solución va, precisamente, a permitir que definamos el marco y la decisión de este Pleno sobre cuál debe ser en última instancia — que es lo importante— el o los criterios que deben prevalecer frente a estas condiciones jurídicas que hemos planteado aquí brevemente, y que serán materia del fondo del asunto.

Consecuentemente, yo sostendría la propuesta, en este momento dejar el punto de contradicción que estamos discutiendo abierto en estos términos y a la luz de lo que se vaya definiendo en el Pleno, obviamente se ajustaría.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien, señor Ministro Franco. Está a su consideración en los términos que menciona el señor Ministro ponente. ¿Hay observaciones? En este sentido continuaremos dejando encorchetado el punto de contradicción, para continuar con el estudio que se nos propone respecto de la naturaleza del contrato, de la autoridad, de las vías y demás. Por favor, señor Ministro Franco González Salas.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Una precisión, nada más. Entiendo que con esto ya quedó resuelto el punto de contradicción en los tres ámbitos en que, se comentó, vamos a analizar; es decir, porque entiendo que el único que generó la discusión fue el primero, en función de lo que aquí se

ha puesto en evidencia, que hay puntos de vista divergentes, pero entiendo que ya el punto de contradicción queda fijado en esos términos, evidentemente, con la salvedad de que ese primer punto quedará sujeto a lo que resulte de la decisión de fondo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bueno, entonces no es de los tres, señor Ministro, son de dos. El primero es el de la naturaleza.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Por eso, queda sujeto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Pero los otros dos puntos, sobre la vía de impugnación y la naturaleza, eso queda determinado para que sobre eso se pueda argumentar.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Quedan aprobados, de acuerdo. Gracias.

Si me permite, presentaría lo que es el considerando quinto, que corre a partir de la foja setenta, en donde se aborda el estudio de fondo. Simplemente, voy a dar los lineamientos más importantes que se contienen en el proyecto, a efecto de permitir la discusión del asunto.

Se parte de la consideración de la naturaleza jurídica que tiene la Comisión Federal de Electricidad como organismo descentralizado de la administración pública federal, cuyo objeto es la planeación del sistema eléctrico nacional y diversas funciones relacionadas con la prestación del servicio público de energía eléctrica, en términos del marco regulatorio aplicable, tal como la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, hoy abrogada y en tránsito al nuevo modelo, la Ley Orgánica de la

Administración Pública Federal y la Ley Federal de Entidades Paraestatales, entre otros.

Subsecuentemente, se analiza la regulación constitucional de la energía eléctrica a partir de los artículos 25, 26, 27, párrafo sexto, 28, 73, 74 y 90 de la Constitución Federal.

A partir de ello, se sostiene que el suministro de energía eléctrica constituye un servicio público prestado por el Estado a los particulares y lo relacionado con la electricidad en un área estratégica, en la cual el Estado ejerce funciones de manera exclusiva, salvo algunos casos excepcionales de autogeneración de energía eléctrica que no están vinculados directamente con esto.

La Comisión Federal de Electricidad presta, de manera exclusiva, el servicio encomendado a través de un contrato de suministro celebrado con los usuarios. Esto es importante subrayarlo, ésta es una característica particular de este organismo descentralizado, que es el único que presta el servicio. Consecuentemente, los particulares no tienen otra opción para poder acceder a este servicio público esencial para la vida, hoy en día.

A partir del análisis de las características de los contratos administrativos, se sostiene que los contratos que dicho organismo celebra con los particulares son producto de su función administrativa, como ente de la administración pública federal, al cual le corresponde, exclusivamente, prestar el servicio al que me he referido. Es decir, se trata, en principio, de actos administrativos, y digo en principio porque esto estará sujeto a la discusión del Pleno.

Al respecto, con base en lo que disponen los artículos 30 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, 43 de su Reglamento, y la disposición Cuarta del Manual de Disposiciones Relativas al Suministro y Venta de Energía Eléctrica. Destinada al Servicio Público, puede sostenerse que en la suscripción del contrato de suministro de energía eléctrica no existe, en realidad, un plano de igualdad y, por tanto, no se genera realmente una relación de coordinación.

Por otra parte, las obligaciones que derivan de la contratación, como lo relativo a la facturación, prepago de energía eléctrica, medición, contenido del aviso-recibo, períodos de consumo y demás conceptos relacionados con la venta de energía eléctrica que algunos de ellos se han referido en la parte previa, los señores Ministros, para destacar que hay diferentes tipos de actos, están contemplados en el Manual de Disposiciones Relativas al Suministro y Venta de Energía Eléctrica. Destinada al Servicio Público, sin intervención del usuario. Éste es otro dato que en la propuesta se considera relevante.

Además, los aspectos relacionados con la tarifa aplicable: garantías, duración del contrato, fecha límite de pago, horario de suministro, casos de suspensión, requisitos para la reanudación del servicio, responsabilidades del suministrador por interrupción del servicio, causas de modificación o terminación del contrato y la autorización expresa del usuario para que se realicen revisiones y verificaciones, constituyen condiciones del contrato que derivan, no de la voluntad de las partes, sino de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y de su reglamento, que le dan facultades unilaterales a la Comisión Federal de Electricidad.

Por tanto, resulta que en la suscripción del contrato de suministro de energía eléctrica el usuario se somete a las condiciones que dicta la Secretaría de Economía, con el visto bueno de la de Energía, y que deriva de la propia ley, sin posibilidades de negociación, aspecto que en lo general, es característico de los contratos entre particulares en un plano de igualdad.

Así, se puede concluir que todos los actos que realiza la Comisión Federal de Electricidad relacionados con su obligación constitucional de prestar el servicio público de energía eléctrica, son actos administrativos, y los contratos de suministro de energía eléctrica son contratos administrativos; de ahí que ese organismo tiene la naturaleza de autoridad porque sus actos derivan de una potestad constitucional y legal, cuyo ejercicio es irrenunciable, incluso, es obligatorio.

En el proyecto, se citan las tesis y jurisprudencias que han delineado las notas distintivas de los actos de autoridad, y se destaca que aunque fueron emitidos en interpretación de la Ley de Amparo de mil novecientos treinta y seis, vigente hasta el dos de abril de dos mil trece, concretamente en torno al artículo 11 que establecía las notas distintivas de la autoridad, resultan útiles e ilustrativas para detectar las notas distintivas de los actos de autoridad, las cuales fueron acogidos en el texto del artículo 5° de la Ley de Amparo vigente, que prevé que es autoridad responsable la que, independientemente de su naturaleza formal, dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria, u omite el acto que, de realizarse, crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.

Asimismo, prevé una modalidad consistente en que los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad que afecten derechos, en los términos de la propia fracción y cuyas funciones estén determinadas por una norma general.

Lo anterior pone de manifiesto que en el concepto de autoridad responsable quedó desvinculado de su naturaleza formal, y atiende, ahora, a la unilateralidad del acto susceptible de crear, modificar o extinguir, en forma obligatoria, situaciones jurídicas.

Para abundar en el tema, se acude al proceso legislativo que dio origen a la nueva ley reglamentaria, en el que se puso de manifiesto la necesidad de ampliar la procedencia del juicio en contra de actos provenientes de particulares, a través de los cuales se afectara la esfera de derechos de los gobernados, sin que ello significara el abandono de medios de defensa ordinaria.

Atendiendo a dicho marco conceptual, se concluye que los actos que despliega la Comisión Federal de Electricidad son actos de autoridad, en principio. Así, se afirma que la Comisión Federal de Electricidad emite, con fundamento en las disposiciones legales citadas, actos unilaterales como auxiliar del Estado para la prestación del servicio público, a través de los cuales crea, modifica o extingue, por sí y ante sí situaciones jurídicas que inciden en la esfera legal del usuario, sin que para ello tenga que acudir a las instancias jurisdiccionales ni precise del consenso de la voluntad del afectado.

En tales términos, resulta claro que los actos que realiza la Comisión para el cumplimiento de su objeto se ubican en las hipótesis que prevé el artículo 5º, fracción II, de la Ley de Amparo

vigente, para ser considerada como autoridad, porque el despliegue de tales actos se lleva a cabo en ejecución de atribuciones legales, colocándose en un plano de autoridad porque las relaciones que entabla con los solicitantes y usuarios del servicio denotan características de supra a subordinación, dado que el usuario no tiene participación alguna hasta que se toman las determinaciones.

En el proyecto se precisa que en el caso de suministro de energía eléctrica, el usuario no tiene posibilidades de acudir a otro organismo para obtener ese servicio, en tanto que la Comisión Federal de Electricidad es el único facultado para ello; de tal suerte que el usuario no celebra un contrato de adhesión en un plano de coordinación que implique derechos y obligaciones recíprocas, como sucede entre entes de derechos privados o como puede suceder en otros casos con entidades federales o, en su caso, locales que no tienen esta condición, esta característica de ser los únicos prestadores del servicio.

Consecuentemente, en contra de sus determinaciones, cobran aplicación directa los artículos 1º y 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en cuanto al recurso de revisión, así como el artículo 14, fracciones XI y XII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, respecto del juicio de nulidad; ello, sin perjuicio de la procedencia del juicio de amparo cuando se reclamen normas generales.

Finalmente, todo eso se concluye proponiendo dos tesis, a consecuencia del planteamiento que se hace en el proyecto. La primera lleva por rubro: "COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. LAS CONTROVERSIAS DERIVADAS DE LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES RELACIONADAS CON LOS

ACTOS QUE EMITE EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO, SON IMPUGNABLES POR MEDIO DEL RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO O EL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, SIN PERJUICIO DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO CUANDO SE RECLAMEN NORMAS GENERALES”.

Y, la segunda: “COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. LOS CONTRATOS DE SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA SON DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA.” Esta es la presentación que hago para generar el debate sobre estos temas, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Franco González Salas. Señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias, señor Ministro Presidente. Como lo decía el señor Ministro Franco, este asunto ya lleva muchos años, discutiéndose, y creo que ha tomado una dimensión distinta a partir de la expedición y entrada en vigor, desde luego, de la nueva Ley de Amparo.

Creo que el asunto no está en definir aquí si la Comisión Federal de Electricidad es así, en abstracto, autoridad, sino qué naturaleza tienen los actos concretos, que estamos viendo aquí, que tiene que ver con el tema de suministro, porque yo creo que ninguno de nosotros podríamos desconocer casos absolutamente hipotéticos en los que la Comisión Federal de Electricidad afectara a un particular fuera de las condiciones de prestación del servicio eléctrico; imagino, si se tratara de tener un tendido de

cables sobre una casa o poner un poste en un jardín; es decir, cosas que pudiera uno imaginar, así hipotéticamente, bueno, uno podría venir allí previsiblemente en un amparo, creo que no se trata de decir: siempre y para siempre y en todos los casos que la Comisión Federal de Electricidad tiene o no el carácter de autoridad para efectos de amparo o de otro tipo de procedimientos, sino cuál es la condición jurídica de los actos concretos que estamos analizando en relación con el servicio, y de esta condición de los actos derivar también su posibilidad de ser o no ser autoridad.

Yo, como he venido votando en la Sala, ya en una gran cantidad de asuntos, es exactamente en sentido contrario a como lo ha expresado esta mañana con mucha prontitud el señor Ministro Franco, no encuentro que en estos contratos la Comisión Federal de Electricidad tenga el carácter de autoridad, creo que lo que se está llevando a cabo allí es un contrato mercantil regulado por el Código de Comercio, y creo que esta condición particular que tiene el prestador del servicio no genera que ella, *per se* o los actos, este tipo de actos, adquieran esta condición de unilateralidad, de generalidad, de una relación de supra a subordinación, como lo estaba el propio Ministro Franco expresando hace algún momento; tampoco creo que el hecho de que se esté prestando un servicio público sea un factor así, sin más, determinante de la condición del acto y consecuencia, también, de la manera en que opera. Creo que ha evolucionado muchísimo la condición en donde los particulares estamos sometidos a contratos de adhesión; los particulares de esos contratos de adhesión están sustentados en diversas normas jurídicas y creo que eso no genera, ni respecto de la Comisión como organismo, ni respecto de los actos que realicen, esta

condición de supra a subordinación como se nos está planteando en este momento.

Por esas razones, creo que las dos tesis que se nos proponen, una, en la página ciento treinta y uno, otra, en la página ciento treinta y tres, donde se dice que son contratos de naturaleza administrativa, no las comparto, pues en la parte conclusiva del proyecto también se determina cuáles son los tipos de recursos que se deben promover, etcétera, pero creo que en ambos casos esto pasa por la definición del tipo de actos que se están llevando a cabo, lo decía muy bien señor Ministro Franco hace un momento, y desde ahí la determinación de la condición, o del acto o de la autoridad, dependiendo de la tesis a la que uno esté analizando.

Consecuentemente, simplemente reiteraré mi votación en el sentido que he venido manifestando, que es exactamente en contra del proyecto, considerando que estos son contratos de naturaleza mercantil, y que es en esa vía donde los particulares tendremos que defendernos de lo que consideremos un cobro indebido, excesivo, etcétera; cualquiera de las vicisitudes que se pueden presentar en este mismo caso, insisto, reiterando lo que ha sido una votación ya muy recurrida en la Primera Sala. Por estas razones me manifiesto, en síntesis, en contra del proyecto del señor Ministro Franco González Salas. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Cossío Díaz. A su consideración, señores Ministros, si no hay observaciones lo someteremos a votación. ¿Nadie más quiere opinar al respecto? Señora Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor Ministro Presidente. Si bien es cierto que se está analizando una contradicción de criterios entre la Primera y la Segunda Salas; como ya lo había mencionado el señor Ministro ponente, en ambas Salas este criterio se dio de manera mayoritaria; en el criterio de la Segunda Sala mi votación fue en contra, quisiera mencionar que este análisis que se ha hecho de los actos de la Comisión Federal de Electricidad ha pasado por diferentes etapas, el proyecto del señor Ministro Fernando Franco González Salas da cuenta de ellas; durante la Octava Época se había determinado que no tenía el carácter de autoridad por tratarse de un organismo público descentralizado. Durante la Novena Época, la Segunda Sala estableció que sí tenía este carácter de autoridad, porque se trataba de un contrato unilateral, que era la única suministradora del servicio público y que el hecho de que si no se cumplían con las prescripciones de los contratos de este servicio se llegaba a la posibilidad de que se cortara el suministro de energía eléctrica, y que esto lo hacía darle un carácter coercitivo, darle un carácter unilateral.

Ya durante la Novena Época y a principios casi de la Décima, la Segunda Sala tuvo un cambio en este criterio, la idea fundamental durante esta Época fue determinar que analizando la naturaleza jurídica de la Comisión Federal de Electricidad en el sentido de que se trataba de un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio y, que además, estaba realizando un contrato de prestación de servicios, que lo que se emitía a través de este contrato, las obligaciones que esto implicaba no eran motivo de impugnación a través de un juicio de amparo; en primer lugar, porque como organismo público descentralizado no se le reconocía el carácter de autoridad para efectos del juicio de amparo y porque además,

el contrato de prestación de servicios era eso: un contrato que se realizaba entre dos personas en una relación que se encontraba en el mismo plano, no en un plano inferior en particular y, en otra, la Comisión Federal de Electricidad; hubo incluso, ahí, alguna situación donde en algún momento la Segunda Sala determinó que no siendo autoridad para efectos del juicio de amparo y, además, reconociendo la naturaleza jurídica de contrato mercantil y que esto era susceptible de impugnarse a través de un juicio ordinario; en algún momento todavía salieron algunas tesis donde se decían que era susceptible de impugnarse ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa alguna decisión de esta naturaleza.

¿Qué era lo que se impugnaba medularmente en estos juicios? Primero, el corte del servicio de energía eléctrica por el aviso-recibo, en algunas ocasiones impugnado, como en estos asuntos que ahora se tratan, concepto de demanda máxima y, en algunos otros casos se impugnaba la devolución del pago efectuado a la Comisión Federal de Electricidad por considerarse que se había hecho en exceso; y, entonces, en estos diferentes tipos de actos, el análisis que llevó a cabo la Segunda Sala, ya bajo la vigencia de la nueva Ley de Amparo, cambió nuevamente el criterio y se cambió este criterio en el sentido de determinar que conforme a la nueva Ley de Amparo, aun cuando se trataba de un organismo público descentralizado y que era un contrato de prestación de servicio al tratarse de una autoridad que lo hacía de manera, prácticamente unilateral, que imponía condiciones y que era el único prestador de este servicio, sí se le debería de considerar el carácter de autoridad y, que por tanto, podría resultar procedente, bien fuera el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuando se impugnaba, además, a través del recurso correspondiente, o bien, a través del juicio de

amparo, si es que se impugnaba alguna situación en la que éste era procedente; sin embargo, debo manifestar que aquí me pronuncié en contra de esta decisión de la Segunda Sala.

Las razones que en su momento expresé para manifestar que no se trataba de actos de autoridad, en primer lugar, iban en relación con el análisis de la naturaleza jurídica de la propia Comisión Federal de Electricidad; me parece que ahora ha cambiado, tenemos una nueva ley en la que todavía se le da una connotación más de empresa que de organismo público descentralizado, pero en aquella época –y es a la que corresponden los asuntos que venimos teniendo como parte de la contradicción– lo que nosotros determinábamos es: se trata de un organismo público descentralizado con personalidad jurídica, con patrimonio propio, y por tanto, no podemos decir que es alguien que actúa en nombre y representación del Estado, sino que, como se ha dicho en muchos de los criterios emitidos por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando hemos analizado los actos de las autoridades descentralizadas –que actúan como particulares, precisamente, porque incluso, en las relaciones laborales que se dan entre éstos y sus trabajadores son de apartado A del artículo 123 constitucional, no son de apartado B. Ésa fue una de las múltiples razones, no fue la razón total, sino la naturaleza jurídica de la Comisión Federal de Electricidad.

Pero, por otro lado, al analizar el contrato de prestación de servicios se llegaba a la conclusión de que se trataba de eso: de un contrato que se llevaba a cabo entre la Comisión Federal de Electricidad y los particulares como una prestación de servicios, en el mismo plano; es un contrato en el que alguien se obliga a

prestar el servicio y alguien se obliga a pagar por la prestación de este servicio, como cualquier otro contrato.

Se dijo: “Es que se hace de manera unilateral.” Pues sí, en muchas prestaciones de servicios tenemos contratos de adhesión, contratos en los que nada más llegamos, firmamos y nos adherimos a lo que la institución bancaria, la institución telefónica, etcétera, tienen para prestar el servicio correspondiente; entonces, el hecho de que sea un contrato en el que nos adherimos, en lo personal, no me parece que cambie la relación de que se pueda tratar de un acto de autoridad, no es unilateral, lo estamos firmando de común acuerdo.

El hecho de que se dice: “Es que es una sola autoridad la que lo presta, o una sola empresa, o un solo prestador de servicios en este sentido”. Sí, efectivamente, en este momento es solamente la Comisión Federal de Electricidad, pero también había Luz y Fuerza, y ahora hasta se establece la posibilidad de que la brinden hasta los particulares, pero al final de cuentas volvemos a lo mismo, es un contrato de prestación de servicios, se dice y actúa de manera coercitiva, porque si no pagas, si no cumples, o en un momento dado no cumples con la obligación, te cortan el servicio de suministro de energía eléctrica, y aquí está actuando coactivamente.

Yo digo: No hay ninguna actuación coactiva. En todo contrato que nosotros realizamos existe lo que en materia civil se conoce como el derecho de retención. Si voy a un supermercado y a la hora de llegar a la caja quiero recoger mis cosas, y no pago, la cajera, sin ser autoridad, simplemente me dice: “no se lleva sus cosas”; si celebro un contrato para la compra de una casa y no la pago, pues no me la entregan. Es el derecho de retención que se tiene como propietario de algo que hago valer para el

cumplimiento de la obligación a la que nos estamos sometiendo; para mí, esto es lo que representaría el corte de suministro de energía eléctrica.

Por otro lado, se ha dicho conforme a la nueva Ley de Amparo: “el artículo 5º establece la posibilidad de que, incluso, quienes se consideran con el carácter de particulares tengan el carácter de autoridades para efectos del juicio de amparo.” Sí, pero el artículo 5º dice: “Siempre y cuando reúnan ciertos requisitos”.

¿Y cuáles son esos requisitos? Primero que nada, que tengan las facultades establecidas en una ley. Ustedes me dirán: Tiene facultades en la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica para llevar a cabo el contrato de prestación de servicios, lo cual es cierto. Sí, pero además, el otro requisito es que realice actos de autoridad, y aquí la Comisión Federal de Electricidad no está realizando un acto de autoridad, está realizando un contrato de prestación de servicios. En mi opinión, ni aun con la nueva Ley de Amparo puede tener el carácter de autoridad para efectos del juicio de amparo.

Otra de las circunstancias que se han mencionado es que procede el recurso administrativo, de acuerdo a lo que se dice en la regla XL del Manual de Disposiciones Relativas al Suministro y Venta de Energía Eléctrica, que dice: “El escrito de interposición del recurso de revisión atenderá lo previsto por el título sexto de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo”. Y nos dice además en el artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa: “El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:

... XI. Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; XII. Las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo”.

Pero la Ley Federal de Procedimiento Administrativo nos dice en el artículo 83, cuando es procedente este recurso: “Artículo 83. En los casos de actos de autoridad de los organismos descentralizados federales, de los servicios que el Estado presta de manera exclusiva a través de dichos organismos y de los contratos con los particulares”. Aquí no es acto de autoridad, no cabe tampoco en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Por esas razones, en mi opinión, ni el recurso administrativo, ni el juicio de nulidad, ni el juicio de amparo ¿qué? la vía ordinaria mercantil, como ya lo había mencionado, porque se trata de un contrato de esta naturaleza, porque no está actuando con el carácter de autoridad.

Y, por otro lado, en la mayoría de los actos que se reclaman en los juicios que ahora tenemos como parte de la contradicción de criterios, lo que se viene reclamando es el cargo de demanda máxima, que se establece tanto en el reglamento como en la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, como para aquellas horas pico en las que se puede consumir mayor energía eléctrica, que haya el requerimiento de este pago y que se dice que esto no es, de alguna manera, proporcional o equitativo o que se pagó de más y que requieren la devolución de este pago, en algunos casos cantidades estratosféricas, que si debe de proceder tendrá

que devolverla, pero en la vía adecuada que no es ni el amparo, ni es el recurso administrativo, ni es el juicio de nulidad.

Pero aun así, esto ya está pagado, esto ya se cumplió, ¿dónde está la cuestión coercitiva?, simple y sencillamente es algo que el particular está requiriendo como parte contratante de un servicio público, donde considera que no le están cumpliendo adecuadamente su contrato. Entonces, ¿de dónde viene el problema de imperactividad, coercitividad para decir que estamos en presencia de un acto de autoridad?, pues la verdad no la veo.

¿Cuándo sí puede proceder? Cuando estamos impugnando, de alguna manera, la determinación de las tarifas, porque la determinación de la tarifa no es a cargo de la Comisión Federal de Electricidad; la determinación de la tarifa es a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en cumplimiento a lo establecido en los artículos 30 y 31, pero ahí estamos hablando de otra cosa, de otra situación muy diferente; lo que se está combatiendo y lo que se está debatiendo en estos asuntos es exclusivamente el determinar si el pago realizado por virtud del contrato de suministro de energía eléctrica es o no correcto, si pagué de más, si pagué de menos, si el requerimiento o aviso-recibo que me dieron era o no correcto y simple y sencillamente es el cumplimiento de un contrato de prestación de servicios, si no estoy de acuerdo con ello, existe la vía idónea para hacerlo a través del juicio ordinario correspondiente, pero no a través del juicio de amparo, no a través del recurso administrativo, y no a través del juicio de nulidad, porque para estos casos se requiere que tenga el carácter de autoridad, y que los actos que se estén reclamando realmente sean actos de autoridad que, en mi caso, considero que ninguno de éstos podría considerarse como tales.

Por estas razones, desde la Segunda Sala manifesté mi voto en contra de la determinación de que se trataba de un acto de autoridad susceptible de impugnarse a través del juicio de amparo o a través del recurso, o a través del juicio de nulidad; por estas razones, y muy respetuosamente para el señor Ministro Franco González Salas, él conoce mi criterio desde la Sala, sostendré mi criterio y votaré en contra. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra Luna Ramos. Señor Ministro Pérez Dayán, por favor.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias señor Ministro Presidente. Expreso, igualmente, no estar de acuerdo con el sentido del proyecto, no sólo por integrar la minoría en la Segunda Sala, sino porque tal cual ustedes lo pueden ver, el criterio de la Segunda Sala ha variado en función de cada tipo de acto que es cuestionado. Por eso insistía, inicialmente, en la necesidad de precisar exactamente cuál es el acto que debemos analizar para de ahí desprender si ese acto se deriva del ejercicio de una facultad unilateral respaldada en la norma, que pudiera abrir una defensa al afectado, ya de carácter contencioso administrativo o, incluso, de control constitucional.

Citaba en esa intervención los distintos aspectos que han sido motivo de pronunciamiento de la Segunda Sala: cobro indebido o excesivo; uno más, devolución de pago. Aquí, la señora Ministra Luna Ramos se encargó de expresarnos el concepto de demanda máxima y precisamente éste es en el que los particulares se quejan, aunque lo llevan por el lado de la devolución, cuando tratándose de lo que llaman “momento de mayor demanda” se genera un factor que condiciona el pago total

del consumo; esto es, el momento en el que el usuario alcanza la solicitud más alta genera un factor que es el que capitaliza todo el consumo de ese bimestre.

Pero también se habló de visitas de inspección, en ese momento voté con la mayoría de la Sala, pues lo que se cuestionaba era la facultad que investía a las autoridades de la Comisión Federal de Electricidad para presentarse en el domicilio y celebrar ahí un acto de inspección.

Pero hay más, llegamos a tener, incluso uno muy interesante, que terminó por ser una facultad de atracción, aún no resuelto, y es la solicitud que hizo un poblado para que electrificara, y esto no fue contestado por la Comisión Federal de Electricidad; de manera que ese poblado utilizó la vía de amparo para quejarse de que la solicitud no había sido respondida, argumentando violación al artículo 8º, la Sala, en ese sentido entendió la necesidad de pronunciarse para efecto de entender si la autoridad, en este caso, Comisión Federal de Electricidad, estaba o no obligada a respetar el contenido del artículo 8º constitucional, o si era un tema de legalidad en el que me imagino la dificultad de un poblado que no recibe el servicio de suministro eléctrico que, incluso, parecería tendría que haber corrido, precisamente a cargo económicamente de ellos.

Pero hay otros tantos más, el contrato de suministro implica una relación intensa entre el prestador del servicio y el usuario del mismo, bien podríamos encontrar casos en los que el motivo de diferendo es la calidad y condiciones de ese suministro, incluso hasta el no suministro y los perjuicios que puede causar.

Si éste también es un acto que puede ser controvertido, desde luego que las instancias ordinarias son las que lo deben resolver. Estamos hablando de casos en donde el usuario se queja de la deficiencia del servicio, o de que éste ni siquiera fue prestado, provocándole una serie de daños en sus instalaciones, en su producción, que le llevan a exigir el cumplimiento forzoso o, en su caso, la indemnización por los daños que le haya provocado este tipo de circunstancias.

Por más que pudiera compartir alguna serie de razonamientos contenidos y muy bien elaborados en el proyecto, no podría aceptar la conclusión de que todos los actos de la Comisión Federal de Electricidad son actos de autoridad y bajo esa premisa combatirlos en amparo directo o, en su caso, ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En un ejercicio de sinceridad, no debo dejar de reconocer que, en efecto, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en su segundo párrafo, hace aplicable esa disposición a todos los organismos descentralizados de la administración pública federal paraestatal, respecto a sus actos de autoridad y a los servicios que el Estado presta de manera exclusiva; el sustento fundamental de este proyecto es: se trata de un servicio prestado de manera exclusiva, por tanto, aplica la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se rige por todas sus disposiciones, entre ellas, el recurso del artículo 83 y esto también llevaría a que en caso de que no se quiera agotar éste o agotado no se satisface la pretensión del particular, el Contencioso Administrativo.

Sin embargo, creo que la disposición, así vista y literal, puede encontrar severos los defectos en cuanto a la manera en que se

preparan todos estos actos y ni siquiera en la que se preparan, sino en las circunstancias de hecho que generan un diferendo entre el usuario y la Comisión.

Por eso, a pesar de que pudiera coincidir en que determinados actos de la Comisión Federal de Electricidad son justiciables, como si fueran actos de autoridad, creo que hay muchos que no lo son, y en esa medida, muy respetuosamente, me apartaría del criterio sostenido en este proyecto que en esa línea argumentativa integral concluye que todos los actos son de autoridad y, por tanto, sujetos a su judiciabilidad en las vías administrativas. Es esa la razón por la que no comparto la conclusión del proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Pérez Dayán. Señora Ministra Sánchez Cordero, por favor.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Gracias señor Ministro Presidente. También me voy a centrar única y exclusivamente en el tema en que estamos en este momento dejando para tema posterior; si la Comisión Federal de Electricidad es o no autoridad, y si es o no autoridad para efectos del amparo.

Solamente me voy a concretar a este tema y voy a decir que considero también que estas controversias derivadas de los derechos y de las obligaciones que están relacionadas con los actos, concretamente, en relación al servicio de suministro de energía eléctrica por parte de la Comisión Federal de Electricidad, no pueden ser impugnables mediante el recurso de revisión previsto por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo ni mediante el juicio de nulidad, sino que es la vía

ordinaria mercantil, como lo he sostenido en la Sala, la procedente para reclamar, por ejemplo, la devolución de cobros indebidos cuando el documento base de la acción, es lo que decía el señor Ministro Pardo, el aviso de recibo que es exactamente en el tema en que nos estamos centrando, que es expedido por la Comisión Federal de Electricidad, incluso, al promoverse el juicio de amparo directo en contra de la sentencia definitiva dictada en el juicio ordinario mercantil, el quejoso podría, en su caso, hacer valer la inconstitucionalidad de algunos artículos de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, de los acuerdos que ajustan las tarifas de electricidad contenidas en el contrato que celebra el usuario y el organismo descentralizado en cuestión.

No omito decir que algunos de los actos que pudiera emitir la Comisión Federal de Electricidad pudieran ser considerados actos de autoridad y, por lo tanto, ser susceptibles de combatirse en otras vías.

En este caso concreto, pienso que la vía es la ordinaria mercantil y que, definitivamente no son impugnables a través de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señora Ministra. Vamos a un receso de quince minutos y regresamos, señores Ministros.

(SE DECRETÓ UN RECESO A LAS 12:50 HORAS)

(SE REANUDÓ LA SESIÓN PÚBLICA A LAS 13:10 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se reanuda la sesión. Señor Ministro Gutiérrez, por favor.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias, señor Ministro Presidente. Respetuosamente también me pronuncio en contra del proyecto en el fondo, sustancialmente, por muchos de los argumentos que ya se han mencionado de que es autoridad la Comisión Federal de Electricidad, a mí no me cabe duda de que puede emitir actos de autoridad, tampoco me cabe la duda de que es sujeto de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, me parece que el artículo 1º es muy claro, si se sujeta a dicha Ley. Sin embargo, el acto de la mayoría de los asuntos de los que estamos hablando es el reclamo de los particulares, de los clientes, de un pago en exceso; en esta hipótesis, me parece que no estamos ante un acto de autoridad y me parece que no es la vía el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, inclusive, solamente agregaría el artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece claramente cómo o qué efectos debe de tener una resolución, y se dice: “se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales”; y en el caso específico de un reclamo de pago en exceso no la encuentro en estas hipótesis. El primero es incompetencia, el funcionario que haya dictado, ordenado o tramitado el procedimiento del que derive dicha resolución –no cae ahí–. La omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes –tampoco habría omisión–. Vicios de procedimiento –tampoco estaríamos en esa hipótesis–. Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos. Indebida fundamentación y motivación, –tampoco estamos en esos hechos- y cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio

de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales, -tampoco estamos en esa hipótesis—.

Sinceramente me pregunto, si fuera, o si se le admitiera la competencia del tribunal, no encuentro cómo podría resolver el asunto ante la solicitud de un pago en exceso por parte de la Comisión Federal de Electricidad, me parece que estos asuntos depende del acto del que estamos hablando, o en este caso, de la pretensión del cliente ante el cobro excesivo para determinar la vía, y no me parece que el hecho de que sea autoridad, vuelve todos los actos, actos de autoridad, ni para la Ley de Amparo, ni para la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Gutiérrez. Está a su consideración, señores Ministros. Señor Ministro Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Gracias, señor Ministro Presidente. De manera muy breve, coincidiendo y lo hago, enseguida de lo expuesto por el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, en tanto que coincido exactamente con su posición.

En principio sí venía cautivado por las razones jurídicas que se habían venido dando en la Segunda Sala y, en particular, en la propuesta que hace el señor Ministro Fernando Franco, en tanto que sí, efectivamente, no hay duda de que sí es una autoridad, definitivamente, sí es una autoridad la Comisión Federal de Electricidad en los términos estrictos del derecho administrativo, los contratos son de naturaleza administrativa, los actos eventuales puede emitir los actos de autoridad, pero no podemos perder de vista lo que, en lo particular, en mi primera

intervención, señalaba cuando hablábamos de los tres puntos, la naturaleza de la Comisión Federal de Electricidad, es autoridad, no lo es la vía de impugnación o la naturaleza de los actos, o de los contratos celebrados y señalaba, hay que partir de ahí y, precisamente, todas las resoluciones también en este espacio, vimos todas las resoluciones que han motivado los criterios en contradicción y todas son, efectivamente, de estos actos concretos de pago de lo indebido, etcétera, todos son en relación con ellos; entonces, aquí sí, prácticamente, sin desconocer toda esta naturaleza que tiene ubicación y lo que hizo, inclusive, ese criterio que se propone ahora en el proyecto a partir del objeto del contrato de prestación de servicio público de energía eléctrica, que es la base, precisamente, para el desarrollo que se hace y la naturaleza de los contratos para caracterizarlos sí, eventualmente, como una eventual autoridad para los efectos del amparo, sí claro, sí puede serlo, todo esto está presente pero en el caso concreto, y con la advertencia que se hace de que este proyecto se está ocupando de las cuestiones anteriores a las disposiciones vigentes, etcétera, aunque también compartiría que pudiera ser también autoridad para efectos del amparo en la actual o en la anterior también podría encontrarse ahí un derrotero, todas estas argumentaciones que se han venido dando me hacen estar en contra de la propuesta del proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro Silva. Señor Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias, señor Ministro Presidente. En primer lugar, que como ya se ha dicho aquí, desde que hizo la presentación el señor Ministro ponente, lo que estamos analizando es un tema sobre la naturaleza y los actos de la Comisión Federal de Electricidad

antes de la reforma energética, en donde se reconfigura su naturaleza jurídica y el régimen de distribución de energía eléctrica también cambia; entonces, no podría en este momento adelantar criterio sobre cuál sería la eventual naturaleza de los actos y de los conflictos que se presenten en el nuevo régimen; entonces, sí quiero ser muy enfático que me estoy refiriendo al régimen vigente cuando se dieron estas contradicciones.

En primer lugar, me parece que es innegable que la Comisión Federal de Electricidad, en su naturaleza de organismo descentralizado, es parte de la administración pública paraestatal por disposición constitucional y, consecuentemente, es parte del Estado y que sus actos son imputables al Estado; en ningún momento la Comisión Federal de Electricidad se equipara a un particular; es parte del Estado, y sus actos son imputables a él, tan es así que, por ejemplo, un daño, un incumplimiento que se generara por algún contrato con alguna institución extranjera por parte de la Comisión Federal de Electricidad, el responsable sería el Estado Mexicano, y los funcionarios de la Comisión Federal de Electricidad son servidores públicos a los cuales se les aplica todo el régimen de responsabilidades; entonces, consecuentemente, me parece que ello es innegable; en segundo lugar, he sostenido por lo menos desde hace veinte años, que la Comisión Federal de Electricidad es autoridad para efectos del amparo; precisamente, por esta naturaleza de organismo descentralizado no veo, en principio, una diferencia a los actos que puede realizar un organismo descentralizado con los actos que puede realizar, en ocasiones, un organismo centralizado y, mucho menos, cuando ahora tenemos un sistema constitucional con tantos organismos tan atípicos donde si tratamos nosotros desvincularlos del Estado, a todos los que no entren en los tres Poderes tradicionales, pues es complicado; pero, además, la

Comisión Federal de Electricidad es parte de la administración pública paraestatal.

Y, en este carácter, también me parece que emite no sólo por su naturaleza de parte del Estado sino por la naturaleza de los actos que emite, que realiza actos de autoridad para efectos del amparo, creo que esto se podría sostener, y de hecho esta Suprema Corte lo sostuvo antes de la entrada en vigor de la Ley de Amparo que actualmente nos rige, con mucha más razón con la Ley de Amparo actual en la que, claramente se ha privilegiado la naturaleza de los actos frente al carácter formal de quien los emite, y si esto es así, me parece que no hay duda de que estamos en presencia de contratos administrativos.

Los contratos administrativos son los que realiza la administración pública con los particulares y también los puede realizar con otras entidades de derecho público.

Me parece que, entre otros argumentos, sostienen la naturaleza de “contrato administrativo” que está celebrado por un organismo descentralizado; segundo, que tiene una finalidad de interés público, como es todo lo que atiende a la energía eléctrica; y, tercero, porque en este esquema sólo podría prestarlo el Estado a través de sus propios organismos; de tal manera que el particular no tiene opción de decir —en este esquema—: No voy a requerir la energía eléctrica por parte del organismo descentralizado del Estado Mexicano, sino la voy a conseguir por mi cuenta, y tampoco podemos imaginar que pudieran los particulares decidir no contar con la energía eléctrica, de tal suerte que la naturaleza del contrato es administrativo.

Ahora bien, si esto es así, y en esto coincido con el proyecto, me parece que una de las cuestiones que no comparto del todo, y creo que aquí es donde me separaría de la forma argumentativa de la Segunda Sala, es que se dice cómo es autoridad para efectos del amparo la Comisión Federal de Electricidad, de aquí se sigue que la vía es la contenciosa administrativa; y creo que aquí es un salto cuántico que no necesariamente nos conduce a eso, porque aunque lo lógico sería que si se trata de un contrato administrativo, cualquier conflicto de este contrato se resolviera en la vía administrativa, lo cierto es que tendríamos que ver qué establecen las leyes competenciales para ver si se adecua o no se adecua el supuesto con la competencia que le da la ley al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; y me parece que el artículo 14, fracción XI, que es la que se ha venido señalando, y entiendo que es la que se señala en el proyecto, dice: “XI. Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo”. Creo que una cuestión derivada de un contrato administrativo no se compadece, o no se adecua a esta hipótesis, esta hipótesis es muy precisa, no comparto que por ser acto de autoridad para efectos del amparo se siga la competencia del Tribunal Fiscal –simplificando el nombre–; y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, dice, en su artículo 1º, segundo párrafo: “El presente ordenamiento también se aplicará a los organismos descentralizados de la administración pública federal paraestatal respecto a sus actos de autoridad, a los servicios que el estado preste de manera exclusiva, y a los contratos que los particulares sólo puedan celebrar con el mismo”.

Me parece que con independencia de la discusión si son o no actos de autoridad es claro que son servicios –hasta este momento en que estamos discutiendo el tema– “exclusivos” y que sólo los particulares los pueden celebrar con el Estado.

De tal suerte que creo que si se aplica esta ley, sin embargo, el artículo 83 de esta ley tampoco establece que cualquier acto relacionado con estos contratos sea impugnabile a través de la revisión administrativa por que dice: “Artículo. 83. Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, – no es el supuesto– a una instancia o resuelvan un expediente, – no es el supuesto– podrán interponer el recurso de revisión o, cuando proceda, intentar la vía jurisdiccional que corresponda.

En los casos de actos de autoridad de los organismos descentralizados federales, de los servicios que el Estado presta de manera exclusiva a través de dichos organismos y de los contratos que los particulares sólo pueden celebrar con aquéllos, que no se refieran a las materias excluidas de la aplicación de esta Ley, el recurso de revisión previsto en el párrafo anterior también podrá interponerse en contra de actos y resoluciones que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente”.

Creo que ninguno de los supuestos, ni de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ni de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, puede tomarse como competencia para establecer que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es el que lo tiene que resolver.

En la Primera Sala el señor Ministro Gutiérrez y un servidor establecimos una excepción, cuando hay un caso por ejemplo de una negativa ficta que ya hubo un recurso de revisión, entonces, en este caso hemos dicho: aquí al haberse ya tramitado el recurso de revisión, entonces se abre la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

De tal suerte que, desde mi punto de vista, los actos derivados del contrato administrativo, muchos de ellos no todos, son actos de autoridad para efectos del amparo y se deben impugnar o se pueden impugnar a través del juicio de amparo; ése sería mi planteamiento y habría que analizar cada caso concreto porque hay otros que no y por su naturaleza de actos derivados de un contrato administrativo —en mi opinión— tendrían que tramitarse a través de un juicio ordinario en vía federal.

No creo que en ningún supuesto estos contratos tengan naturaleza mercantil; son contratos administrativos y los contratos administrativos son complejos, rara vez son de una sola línea; entonces habrá que ir analizando cada caso concreto si es o no un acto impugnabile y dónde es impugnabile; pero a mí, en principio, cuando los actos de la autoridad derivados del contrato llevan a cabo por ejemplo, un corte de la energía eléctrica, me parece que claramente estamos en presencia de un acto de autoridad para efectos del amparo. Un cobro excesivo me parece que también estamos en presencia de un acto de autoridad para efectos del amparo.

Resumiendo: en mi opinión, la Comisión Federal de Electricidad es parte del Estado, sus actos son imputables a él; consecuentemente, realiza actos de autoridad para efectos del amparo; el contrato tiene una naturaleza administrativa y, sin

embargo, aunque fuera deseable y lógico que esto se impugnara ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, lo cierto es que —al menos desde mi perspectiva— no se adecuan los supuestos a ninguno de los presupuestos a que ya me referí en las dos leyes aplicables; y el único caso en que se podría ir al tribunal contencioso federal —por denominarlo de alguna manera— sería cuando por algún supuesto se da la hipótesis de una revisión administrativa de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y entonces sí se abre la vía por disposición expresa ya del artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Y creo que hay que analizar cada caso concreto para decidir cuándo se emite un acto de autoridad para efectos del amparo, que dé lugar al amparo y cuándo no; y cuando no; reitero, para mí, la vía no es ni la mercantil ni la vía del contencioso administrativo, sino una vía ordinaria federal, a partir de la competencia que le da a los jueces de distrito la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Zaldívar. Señor Ministro Pardo Rebolledo.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias señor Ministro Presidente. De manera muy breve, en términos generales y reiterando el voto que he emitido en la Primera Sala, comparto los razonamientos de las señoras y de los señores Ministros que se han pronunciado en contra de esta propuesta.

Quisiera agregar que para mí es evidente que la Comisión Federal de Electricidad sí tiene el carácter de autoridad, dependiendo del tipo de acto de que se trate.

No creo que pudiéramos establecer una regla general para definir que cualquier acto en el que intervenga la Comisión Federal de Electricidad debe estar revestida de esta característica de ser un acto de autoridad, con lo que ello implica el *imperium* y la relación de supra a subordinación con los particulares.

En el caso, sostengo y también para mí es muy importante centrar mi opinión en el caso concreto que analizamos en la Primera Sala —y que viene en la ejecutoria que se transcribe, en buena parte en el proyecto— en ese caso, se trataba de una demanda por parte de un usuario respecto de una devolución de una cantidad que considera que fue indebidamente pagada.

Esta persona acude en una primera ocasión ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y con base en el artículo 14 de la ley orgánica de este tribunal, no le admiten la demanda considerando que no se trataba de una autoridad precisamente hablando de la Comisión.

El acto que se impugnó ante la Primera Sala era la negativa del tribunal fiscal para admitirle su demanda en contra de la Comisión, a fin de lograr la devolución de una cantidad que consideró que fue pagada indebidamente.

El análisis que se hizo en la Primera Sala fue en el sentido de que el artículo 14 —porque el argumento que se planteó es que ese artículo 14 afectaba el acceso a la justicia— se determinó que no era inconstitucional ese artículo, porque en este caso el

particular tendría una vía adecuada, como se estableció que era la ordinaria mercantil para hacer valer esta demanda y esta petición de devolución de una cantidad indebidamente pagada.

Estimo que en ese contexto no podríamos establecer, en primer lugar, en ese caso concreto, que la Comisión actúa como autoridad porque si habláramos —como lo hace el proyecto— de una relación de supra a subordinación; en esos casos, se establecería, siguiendo la lógica del proyecto, que el particular tendría la vía administrativa para impugnar o para solicitar esta devolución de lo que pagó indebidamente; sin embargo, cuestiono qué vía tendría, en este caso, la Comisión Federal de Electricidad, en un caso contrario, para recuperar las cantidades que le son debidas y que no han sido cubiertas, con motivo del suministro de energía eléctrica.

Ahí, me parece que la decisión tendría que ser, o uno que tendría que ir también ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en un juicio propiamente de pago de pesos, en el que el actor sería la autoridad y el demandado el particular; lo que de suyo, resulta un tanto extraño o, en su caso, si partimos de la base de que la Comisión actúa como autoridad, que el contrato se celebra en una relación de supra a subordinación; entonces, me parece que la conclusión lógica sería que la Comisión tendría la vía económico-coactiva para hacer efectivas las cantidades que se le deben por el consumo, por suministro de energía eléctrica, y no es así.

Lo que sucede, y lo vemos todos los días, es que la Comisión Federal de Electricidad tiene que ir ante un juez, en este caso un juez civil en una vía mercantil a demandar el pago de las

cantidades que le son debidas por concepto del suministro de energía eléctrica.

Entonces, me parece que quedaría un sistema un tanto disparateo —por llamarlo de esa manera— en el que el particular para recuperar la cantidad que estima fue pagada indebidamente tendría la vía administrativa ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y, por otro lado, la Comisión para recuperar las cantidades que le son debidas por ese concepto, —y aquí no me meto en el tema de la suspensión como consecuencia del no pago de las cuotas, que ésa es otra hipótesis que no analizó la Primera Sala—, de suministro de energía eléctrica tendría que ir a un juicio mercantil ante un juez ordinario a demandar, precisamente, el pago de esas cantidades.

Por esas razones, limitándome al caso concreto que se analizó en la Primera Sala, no comparto la propuesta del proyecto y en ese sentido votaré en contra del mismo. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Pardo Rebolledo. Me permitiré dar mi opinión: sí estoy a favor del proyecto, sustancialmente, en la Segunda Sala he votado en este sentido, reiteradamente; para mí sí constituye un acto de autoridad, se trata de un contrato administrativo, no repetiría lo que ya dice el proyecto y además comparto las precisiones del señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea en todos sus puntos, en relación con las condiciones específicas y sobre todo, sobre la posibilidad de acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, creo que lo correcto sería que se tomara como es, un acto de autoridad impugnabile en juicio de amparo.

Con todo respeto, no veo el símil, por ejemplo, que decía la señora Ministra Luna Ramos en el sentido de que existe en este tipo de contratos la posibilidad de retención de los bienes. Aquí se trata de un servicio ya prestado, no se trata de retener nada, simplemente de que se está actuando como autoridad al imponer, de hecho, realmente una sanción al particular, al usuario, al no suministrarle más la energía eléctrica que no podía obtener, de ninguna otra manera, y no veo, como decía el señor Ministro Pardo Rebolledo también con todo respeto, que hubiera una diferencia injusta con la autoridad, en este caso, la Comisión Federal de Electricidad porque este esquema de diferencia es común en el sistema jurisdiccional mexicano, en el que el particular puede acudir al juicio de amparo y, desde luego la autoridad como tal no lo puede hacer y tiene que acudir a otras vías para poder exigir los derechos que le corresponden.

Creo que en este caso, tratándose de una autoridad administrativa –como bien lo dijo el señor Ministro Zaldívar– lo señala el proyecto, se trata de un organismo de la administración pública descentralizada y, de esta manera, creo que sí puede funcionar, como de hecho funciona, como una autoridad cuando especialmente en el régimen en que surgieron estos criterios no había ninguna otra opción para que el particular pudiera obtener ese servicio que sólo prestaba el Estado a través de este organismo con todas las características de una autoridad en la que impone todas las condiciones porque no hay otra manera de contratar más que las condiciones que ellos establecieran y que, finalmente, hacen que la autoridad pueda ejercer sin necesidad de ir a un tribunal suspender el servicio, porque para el particular sí le pedimos que vaya a un tribunal mercantil para exigir su derecho.

Mientras que la autoridad, porque así está establecido, sin necesidad de ir a algún tribunal, por sí y ante sí de propia autoridad suspende el servicio que, para mí viene a ser prácticamente una sanción fáctica.

Pienso que con todas estas características, el particular tiene la mejor oportunidad de defenderse frente a un acto autoritario que es el juicio de amparo para poder cuestionar la actitud de la autoridad que considera violatorio o indebido y, en cambio, la autoridad como tal, pues desde luego no es el juicio de amparo, tendrá otros caminos procesales para poder exigir lo que considera debe exigir al particular o al usuario, sin perjuicio de que la autoridad –la Comisión Federal de Electricidad– puede suspender el servicio sin ningún condicionamiento, ni motivación, ni nada.

Entonces, el mayor beneficio que se puede obtener a los particulares, como usuarios, es considerar –como de hecho creo que hay sustento jurídico para hacerlo– a la Comisión Federal de Electricidad, en estas condiciones y en ese régimen específico, como una autoridad cuyos actos pueden ser impugnados a través del juicio de amparo. En ese sentido votaré con el proyecto, quizá con algunas pequeñas variantes. Señor Ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor Ministro Presidente. Parece ser que ya todos se pronunciaron y como lo manifesté al principio, de ninguna manera es pacífico el tema.

Quiero, simplemente reforzar algunos argumentos porque voy a sostener el proyecto, quiero decirles que podría haber incorporado varias de las cuestiones que se han planteado aquí,

que me parece podrían enriquecerlo, pero en esencia no cambiaría y, consecuentemente, sería muy complicado porque, además, en las posiciones que he escuchado de los señores Ministros hay diferencias importantes; hay quien se ha pronunciado claramente porque sí es autoridad y difiere en otros aspectos; hay quien considera tajantemente que no es autoridad la Comisión Federal de Electricidad.

Entonces, sería sumamente complicado cambiar la esencia del proyecto que está construido sobre una convicción constitucional jurídica que tengo, que algunos han compartido, aunque sea parcialmente pero que en esencia ha sido rechazado; simplemente quiero precisar varias cosas, ya se han dicho aquí algunas, pero es importante tenerlas en cuenta.

Estamos en presencia de un organismo descentralizado que prestaba y sigue prestando, hasta la fecha, porque lo sigue haciendo, un servicio público de manera exclusiva, un servicio público que es esencial para la vida normal de cualquier persona.

En segundo lugar, un organismo público que conforme a la ley establece contratos unilaterales, totalmente unilaterales no hay duda en esto los particulares que contratamos servicios con ellos, no hay posibilidad de modificar una coma de los contratos.

En tercer lugar, y ahorita lo voy a demostrar, los contratos traen ejecución, aquí me parece que la Comisión tiene una ventaja, inclusive, mayor con esto, a lo que podría ser el procedimiento económico-coactivo, porque aquí la Comisión baja el switch y corta la luz del particular o de la empresa que tiene derecho a la prestación del servicio, independientemente de si tiene razón o no, y el particular tiene que enfrentar, primero, una suspensión y

si no paga en quince días, entonces viene el corte de luz, de igual manera, sin ninguna posibilidad de defensa previa para un servicio, que es fundamental.

Si ustedes lo ven, en la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica —solamente a eso me voy a referir, son argumentos de refuerzo— hay algunos artículos, lo mencioné en mi intervención original y está en el proyecto, muy importantes.

El artículo 2º señala: “todos los actos —no habla de las normas ni de esta ley— relacionados con el servicio público de energía eléctrica son de orden público”. Esto, me parece, —no voy a entrar a la discusión— que tiene una connotación muy clara al hablar de los actos, y dice “todos”, por eso construimos el proyecto sobre estos razonamientos, y por eso la tesis que se propuso, y brevemente para poner en evidencia lo que les venía diciendo.

La ley establece en la parte correspondiente: “que la suspensión del suministro de energía eléctrica deberá efectuarse en los siguientes casos: por falta de pago oportuno de la energía eléctrica durante un período normal de facturación”; y aquí la Comisión Federal de Electricidad lo hace cuando hay un pago parcial o no hay pago, simplemente corta, o sea, cuando hay una diferencia que señala el particular simplemente se suspende el suministro de luz, y si no se paga en quince días se corta la luz, dice el artículo 30: “La venta de energía eléctrica se regirá por las tarifas que apruebe la Secretaría de Hacienda y Crédito Público”; no hay posibilidades de intervenir en esto; luego dice: “Artículo 32. El ajuste, modificación y reestructuración de las tarifas, implicará la modificación automática de los contratos de suministro que se hubieren celebrado”. Consecuentemente, si

esto no es un acto de autoridad unilateral, no puedo entender qué puede serlo”.

Y luego dice: “El contrato de suministro de energía eléctrica termina por falta de pago del adeudo que requiere suspensión dentro de los siguientes quince días naturales a la fecha en que se efectuó dicha suspensión”; es decir, la Comisión simplemente corta el suministro de luz, definitivamente con todos los daños que ello pueda acarrear, tenga o no razón en lo que hizo originalmente.

Ahora, respecto del sistema de impugnaciones, partiendo de la base de que algunos compartieron la opinión de que es autoridad y que, consecuentemente, realiza actos de autoridad, además, son todos de orden público, por supuesto, esto presume que eventualmente se tiene que analizar el acto; el juez que reciba un amparo tendrá que analizar el tipo de acto y, eventualmente, decidir si a su juicio es o no un acto de autoridad, pero aquí es una decisión general.

Ahora, tiene razón el señor Ministro Zaldívar en que desafortunadamente señalamos una fracción equivocada, en este caso, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pero no cambia las cosas, tiene competencia expresa; la fracción VII cuando habla de la competencia dice: “Las que se dicten en materia administrativa sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la administración pública federal”; consecuentemente, tiene la competencia”.

Y en el caso de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el segundo párrafo del artículo 83 dice: “En los casos de actos de autoridad a los organismos descentralizados federales de los servicios que el Estado presta de manera exclusiva a través de dichos organismos y de los contratos que los particulares sólo pueden celebrar con aquéllos”. Consecuentemente, se surte plenamente la competencia administrativa en el recurso y, posteriormente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Por estas razones, sigo considerando que la Comisión Federal de Electricidad, en el régimen que hoy está abrogado, pero que sigue operando, es una autoridad que realiza en términos generales actos de autoridad conforme a la propia ley puesto que todos son de orden público y tienen la posibilidad de ser ejecutados unilateralmente y sin intervención de terceros y, consecuentemente, se establecen las vías de impugnación relativas para que lo hagan.

No me parece que el hecho de que haya dos vías de impugnación diferente; una para los particulares y otra para el organismo descentralizado tenga algún problema, simplemente es un diseño legislativo de competencias para conocer en cada caso de los asuntos que se planteen a los tribunales; consecuentemente, señor Ministro Presidente, señoras y señores Ministros, sostendría el proyecto, consciente de que puedo aprovechar muchos de los comentarios que así se halla, digamos, fortalecido el proyecto, pero que ante esta situación prefiero ponerlo a consideración, señor Ministro Presidente, si no hay inconveniente, en los términos en que está planteado para que se vote, en su caso, como aparentemente resultará la votación por las posiciones de las señoras y de los señores

Ministros, probablemente sea desechado, le suplicaría que entonces, se retorne a otro Ministro, inclusive, como siempre lo he advertido, abierto al ver el nuevo proyecto, si me convencen los argumentos que en él se plasman no tendría inconveniente en sumarme a él.

En este momento, sostengo este proyecto, agradeciendo muchas de las aportaciones que se hicieron, que pudieron haberlo enriquecido. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Franco González Salas. Tenemos encorchetada la cuestión del punto de contradicción, pero como hemos visto ya y como lo anunciaba el propio señor Ministro ponente, no pudiera alcanzar una mayoría resultaría innecesario detenernos en esa cuestión.

Pondría en general a votación el proyecto a favor o en contra. Señora Ministra Luna Ramos, por favor.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor Ministro Presidente. Una precisión muy rápida, señor Ministro Presidente, en cuanto a mi participación una precisión en el sentido, para mí; los organismos públicos descentralizados, por regla general, no tienen el carácter de autoridad; sin embargo, entiendo que puede haber ciertos actos en donde realicen actos de autoridad y esto se ha visto desde nuestra jurisprudencia en muchísimos casos, por ejemplo desde CORET, desde el Instituto Mexicano del Seguro Social se ha dicho, no tiene, por regla general, el carácter de acto de autoridad; sin embargo, cuando realiza el procedimiento económico-coactivo sí lo hace con ese carácter; lo mismo puede pasar con la Comisión Federal de Electricidad, por regla general, no tendría el carácter de autoridad sobre todo

cuando se trata de la interpretación y cumplimiento de los contratos de prestación de servicio pero, eventualmente, en órdenes de visita y en algún otro tipo de actos pudiera darse el carácter de autoridad. Nada más esa precisión. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señora Ministra Luna Ramos. Entiendo, como ya lo sugiere el señor Ministro que lo correcto, en este caso, si se desechara el proyecto se retornará a alguno de los señores Ministros de la mayoría, porque, inclusive, advierto de lo que hemos visto, no hay total uniformidad en los criterios de la mayoría respecto a la naturaleza de actos de autoridad o contrato administrativo; sin embargo, estaremos atentos a la propuesta que en su momento se haga.

Tomemos por lo pronto, la votación del proyecto como lo sostiene el señor Ministro ponente.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: En contra.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: En contra.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Igual.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Estoy, en gran parte con el proyecto, en cuanto al carácter de autoridad, para efectos del amparo de la Comisión Federal de Electricidad,

en cuanto a la naturaleza de los contratos administrativos; sin embargo, difiero de que sea competente el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y, lo procedente en los casos en que tiene esta naturaleza de actos de autoridad sería el juicio de amparo.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: En contra del proyecto.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: En términos del voto manifestado por el señor Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Yo estoy en contra del proyecto; sin embargo, considero que en muchos actos la Comisión Federal de Electricidad sí es autoridad para efectos del amparo; me refiero, por ejemplo, al aviso de corte, a la suspensión del servicio, etcétera. Entonces, con matices.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: En los mismos términos que la señora Ministra Sánchez Cordero.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUILAR MORALES: Sustancialmente a favor del proyecto.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe una mayoría de seis votos en contra del proyecto; dentro de esta mayoría, los señores Ministros Sánchez Cordero y Pérez Dayán precisan que sí pueden existir actos de la Comisión Federal de Electricidad que sean materia de un juicio de amparo; y quienes votan a favor del proyecto, en términos generales, precisa el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, en cuanto a que no está de acuerdo respecto a la procedencia del juicio contencioso administrativo, sino juicio de amparo; y también precisiones del señor Ministro Silva Meza en el mismo sentido.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Muy bien. **ENTONCES, QUEDA DESECHADO EL PROYECTO COMO FUE PRESENTADO POR EL SEÑOR MINISTRO FRANCO, Y SE RETUNARÁ A ALGUNO DE LOS MINISTROS DE LA MAYORÍA.**

No existiendo otro asunto de la lista de hoy, se levanta la sesión y los convoco a la próxima que tendrá lugar el próximo jueves a las once de la mañana, en este recinto.

(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 13:55 HORAS)