

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 26
O R D I N A R I A
MARTES 3 DE MARZO DE 2015

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con veinticinco minutos del martes tres de marzo de dos mil quince, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar sesión pública ordinaria, los señores Ministros Presidente Luis María Aguilar Morales, 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 Sánchez Cordero de García Villegas y Alberto Pérez Dayán.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

I. APROBACIÓN DE ACTA

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

Por unanimidad de diez votos, el Tribunal Pleno aprobó dicho proyecto.

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el martes tres de febrero de dos mil quince:

I. 371/2014

Contradicción de tesis 371/2014, suscitada entre la Primera y la Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo directo en revisión 372/2014, y el amparo directo 34/2014 y los amparos directos en revisión 904/2014 y 491/2014, respectivamente. En el proyecto formulado por el señor Ministro José Fernando Franco González Salas se propuso: *“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.”* Las tesis a que hace referencia el punto resolutivo segundo tienen 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 *“COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. LOS CONTRATOS DE SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA SON DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA.”*

El señor Ministro ponente Franco González Salas realizó la presentación del asunto. Adelantó que los temas que implica son altamente discutibles. Propuso someter a valoración del Tribunal Pleno los apartados procesales del proyecto.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta de los considerandos primero, segundo y tercero, relativos, respectivamente, a la competencia, a la legitimación y al contenido de las ejecutorias que participan en la contradicción de tesis, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

El señor Ministro ponente Franco González Salas realizó la presentación del considerando cuarto, relativo a la existencia de la contradicción de tesis. El proyecto resalta que las Salas se pronunciaron en torno a determinar si la Comisión Federal de Electricidad despliega actos de autoridad conforme a la Ley de Amparo abrogada; al respecto, la Segunda Sala consideró que sí lo son y que la vía procedente para conocer de la demanda de devolución de cobro de lo indebido por concepto de demanda facturable derivado de las obligaciones del contrato de suministro de energía eléctrica es el juicio contencioso administrativo federal; en tanto que la Primera Sala estimó que la vía

procedente es la ordinaria mercantil. Asimismo, la Primera Sala concluyó que se trata de un plano de coordinación y, por ello, ese organismo no actúa como autoridad; en cambio, la Segunda Sala consideró tratarse de un plano de supra a subordinación, por lo que es de índole administrativa. Ante ello, se propone que el punto de contradicción radique en determinar si la Comisión Federal de Electricidad tiene o no el carácter de autoridad bajo el contexto de la Ley de Amparo vigente 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 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 la constitucionalidad de diversos preceptos de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, ya que ambas Salas coinciden en que se pueden impugnar, vía conceptos de violación, en amparo directo y, tratándose de casos en que se combaten por vicios propios, la Segunda Sala no ha sustentado criterio aún. Precisó que esos 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 Ley de la Comisión Federal de Electricidad publicada el once de agosto de dos mil catorce, por lo que la determinación que adopte este Tribunal Pleno será temporal, en tanto entren en vigor esos ordenamientos.

El señor Ministro Cossío Díaz no compartió la afirmación de la página cincuenta y uno del proyecto, atinente a que las Salas no se pronunciaron respecto de un mismo problema jurídico ni arribaron a posturas disímboles, puesto que la contradicción se dio desde el punto de partida, ya que la Primera Sala, en el amparo directo en revisión 372/2014, sostuvo que la vía ordinaria mercantil es la idónea para demandar las obligaciones generadas por el contrato de suministro de energía eléctrica porque la Comisión Federal de Electricidad no es una autoridad, y que la Segunda Sala estimó que, en contra de los cobros efectuados mediante el aviso-recibo, es procedente la vía administrativa pues la Comisión Federal de Electricidad es autoridad. Sugirió, entonces, que se disciernan las cuestiones: primera, si la Comisión Federal de Electricidad tiene o no el carácter de autoridad, segunda, la vía en que deben 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, y cuarto, 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. Por otra parte, propuso suprimir la aclaración relativa a los temas que no serán materia de estudio, pues no es necesaria esa justificación, además de que esa aseveración generaría dudas, puesto que en el amparo en revisión 165/2012, resuelto el veinticinco de abril de dos mil doce, la Segunda Sala se pronunció sobre la

inconstitucionalidad de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, así como que la Primera Sala ha sostenido que esas normas generales no pueden impugnarse vía conceptos de violación en amparo directo cuando el acto de aplicación conste en documentos que solamente se ofrecieron como pruebas en el juicio ordinario mercantil.

La señora Ministra Luna Ramos coincidió con la mayoría de los argumentos expresados por el señor Ministro Cossío Díaz puesto que, por un lado, la Primera Sala se pronunció respecto de los artículos 30, 31 y 32 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, por lo que ve a un problema de carácter competencial para determinar si la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tenía facultades para fijar las tarifas correspondientes, o bien si era exclusiva del Congreso de la Unión y, por otro lado, que la Segunda Sala determinó que la Comisión Federal de Electricidad tenía el carácter de autoridad y, por tanto, era procedente el recurso de revisión ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, concluyendo que sí existe una contradicción de tesis en ese sentido, aun y cuando la ejecutoria de la Primera Sala se pronunciara en un apartado denominado “consideraciones previas”, en atención a la tesis P. XLIX/2006 de rubro *“CONTRADICCIÓN DE TESIS. LOS CRITERIOS JURÍDICOS EXPRESADOS “A MAYOR ABUNDAMIENTO” SON DE TOMARSE EN CUENTA PARA RESOLVER AQUÉLLA.”* Concordó, además, con los puntos de contradicción propuestos por el señor Ministro Cossío

Díaz, con la finalidad de hacer más didáctica la contradicción.

El señor Ministro ponente Franco González Salas modificó el proyecto para dilucidar las siguientes cuestiones: primera, si la Comisión Federal de Electricidad tiene o no el carácter de autoridad, segunda, la vía en que deben ser impugnados sus actos, y tercera, la naturaleza jurídica del contrato de suministro de energía eléctrica celebrado entre la Comisión Federal de Electricidad y los usuarios; asimismo, para suprimir la aclaración relativa a los temas que no serán materia de estudio.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea consultó si se determinaría si la Comisión Federal de Electricidad es autoridad en general o en el contexto de la Ley de Amparo vigente.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales puntualizó que en la Segunda Sala se determinó como autoridad para efectos del recurso en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no necesariamente, aunque no excluye, para acudir al amparo, siendo necesario aclarar el punto.

El señor Ministro ponente Franco González Salas indicó que ambas cuestiones están vinculadas, esto es, si los actos de la Comisión Federal de Electricidad, conforme a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, reúnen las características de la Ley de Amparo para ser considerados de autoridad, a partir de lo cual derivaría la vía para

impugnarlos. Propuso dejar encorchetada esta primera cuestión.

El señor Ministro Cossío Díaz consideró que restringir el punto de contradicción al juicio de amparo conforme a la Ley de Amparo vigente no abordaría la totalidad del problema, pues no observaría lo atinente a los recursos administrativos y la vía mercantil. Se manifestó de acuerdo con dejar encorchetada esta primera cuestión, como ha sucedido en otras ocasiones, en espera del resultado final de la discusión, dada la gran cantidad de diferencias y puntualizaciones que se han construido a través de los años sobre la condición de la Comisión Federal de Electricidad.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales consideró que lo primero que se tendría que dilucidar es si la Comisión Federal de Electricidad es autoridad o no, puesto que las Salas no analizaron los mismos actos para emitir sus criterios, para luego resolver cuáles serán las vías de impugnación, de acuerdo con el tipo de acto que se haya determinado.

El señor Ministro Pardo Rebolledo recordó que la Segunda Sala, tras la entrada en vigor de la nueva Ley de Amparo, concluyó que la Comisión Federal de Electricidad es autoridad para efectos del juicio de amparo, con base en una interpretación del artículo 5 de dicho ordenamiento, lo cual no resulta determinante porque la Primera Sala analizó el caso en el que los particulares solicitaron la devolución de saldos que consideraban pagados indebidamente. Estimó

que, necesariamente, se tendrá que analizar el caso sometido a discusión, esto es, si la Comisión Federal de Electricidad tiene el carácter de autoridad o no respecto de la expedición de recibos por consumo de energía eléctrica, pudiéndose incluir si podría ser autoridad para el juicio de amparo, pero únicamente de forma accesorio. Advirtió que pudiera haber casos en los que se impugne una determinación administrativa sobre un recurso que haya recaído por un cobro indebido y otros en los que se cuestione la constitucionalidad de los artículos que facultan a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para establecer las tarifas respectivas. Preciso que el punto a dilucidar es si la Comisión Federal de Electricidad, al emitir estos recibos, actúa como autoridad, independientemente de que pudiera ser considerada autoridad para efectos del juicio de amparo.

El señor Ministro Pérez Dayán recapituló que las hipótesis sobre las que se pronunció la Segunda Sala son variadas, esto es, pago de lo indebido, cobro excesivo y diferencia de tarifas. Indicó que sería difícil establecer una correspondencia entre la consideración de la Comisión Federal de Electricidad como autoridad para efectos del amparo y la procedencia de un juicio contencioso administrativo, pues la Ley Federal de Procedimiento Administrativo debe verse colmada para determinar que ese recibo sea un acto administrativo, de acuerdo a los supuestos que se analicen. Ante la posibilidad de resolver la contradicción en términos absolutos, es decir, que todos los actos de la Comisión Federal de Electricidad son de

autoridad y, por tanto, pueden ser combatidos ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, señaló que las Salas partieron de supuestos específicos, por lo que resulta indispensable fijar exactamente el punto de contradicción, dado lo variado de los supuestos conocidos por las Salas.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, a reserva de adelantar criterio, coincidió con el señor Ministro Pardo Rebolledo, pues variará la respuesta dependiendo del acto que se analice, pues sería complicado determinar que la Comisión Federal de Electricidad es autoridad ante un reclamo por pago excesivo, por ejemplo, puesto que no encuadraría en las hipótesis previstas en el artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea se sumó a la postura de dejar encorchetado este primer tema, pues sería complicado pronunciarse sin referirse al fondo y, por ende, adelantar criterio. Opinó que es diferente una autoridad y un acto de autoridad para efectos del amparo, ya que hay autoridades formales que no realizan actos de autoridad para efectos de amparo y autoridades no formales, incluso particulares, que pueden realizar actos de autoridad para efectos del juicio de amparo, ante lo cual se debe privilegiar la naturaleza material del acto frente al carácter formal del que lo emite. Indicó que la Segunda Sala determinó que los actos de la Comisión Federal de Electricidad eran

autoritarios para efectos de amparo y, a partir de ahí, le otorgaron competencia al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Consideró que la Comisión Federal de Electricidad es autoridad para efectos de amparo, incluso desde la Ley de Amparo anterior, pero que ello no implica dar competencia al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para verificar sus actos, puesto que son muchos aspectos los que habrá que analizar en el fondo.

El señor Ministro Silva Meza concordó en que los criterios que emitieron ambas Salas partieron de actos concretos, concluyendo la Primera que los actos de la Comisión Federal de Electricidad son de naturaleza mercantil, y la Segunda que son de carácter administrativo, sin embargo, se pronunciaron respecto de actos derivados del contrato de suministro, no del contrato en sí, lo que implicaría determinar el tema en su integridad, es decir, se rompería el encorche relativo a si es autoridad genérica o autoridad para efectos de amparo.

El señor Ministro ponente Franco González Salas sostuvo la propuesta de dejar encorchetado el primer tema y fijar el punto de contradicción respecto de los temas segundo y tercero.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta modificada del considerando cuarto, relativo a la existencia de la contradicción de tesis, en sus temas segundo y tercero, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de diez votos de los señores

Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

El señor Ministro ponente Franco González Salas realizó la presentación del considerando quinto, relativo al estudio. Indicó que se parte de la naturaleza jurídica de la Comisión Federal de Electricidad como organismo descentralizado de la Administración Pública Federal con diversas funciones, entre otras, la prestación del servicio público de energía eléctrica, en términos de 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, así como 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, en un área estratégica, en la cual ejerce funciones exclusivamente, a través de un contrato de suministro, el cual se celebra entre el particular y el organismo en su función administrativa, por lo que, en principio, se trata de un acto administrativo, además de que, de acuerdo con los artículos 30 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, 43 del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y la disposición IV del Manual de Disposiciones Relativas al Suministro y Venta de Energía Eléctrica Destinada al Servicio Público, en la

suscripción del contrato de suministro no existe un plano de igualdad entre los contratantes, por lo que no se da una relación de coordinación, sino que el usuario se somete a las condiciones que dicta la Secretaría de Economía, con el visto bueno de la Secretaría de Energía, sin posibilidad de negación en ninguna de sus aspectos.

Así, el proyecto concluye que los actos que realiza la Comisión Federal de Electricidad en su obligación constitucional de prestar el servicio público de energía eléctrica son administrativos, y los contratos de suministro de energía eléctrica son contratos administrativos. Se citan las tesis y jurisprudencias que se delinearon a partir del artículo 11 de la Ley de Amparo anterior para establecer las notas distintivas de los actos de autoridad, así como el texto del artículo 5, fracción II, de la Ley de Amparo vigente y el proceso legislativo que le dio origen, en el cual se puso de manifestó la necesidad de ampliar la procedencia del amparo en contra de actos provenientes de particulares que afectaran derechos de los gobernados. Consecuentemente, en contra de las determinaciones de la Comisión Federal de Electricidad se aplican directamente los artículos 1º y 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en cuanto al recurso de revisión, así como 14, fracciones XI y XII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, respecto del juicio de nulidad, sin perjuicio de la procedencia del juicio de amparo cuando se reclamen normas generales. Finalmente, se proponen las dos tesis con los rubros ya referidos.

El señor Ministro Cossío Díaz indicó que el tema ha tomado una dimensión distinta a partir de la expedición de la Ley de Amparo vigente. Estimó que no es pertinente definir si la Comisión Federal de Electricidad es autoridad en abstracto, sino qué naturaleza tienen los actos concretos que se analizan, relacionados con la prestación del servicio eléctrico. Recordó que ha votado en la Sala en sentido contrario al criterio del proyecto, ya que la Comisión Federal de Electricidad celebra contratos mercantiles regulados por el Código de Comercio y, por tanto, esa es la vía para que los particulares se defiendan de un cobro indebido o excesivo, entre otras circunstancias, siendo que la condición del prestador del servicio que aduce el proyecto no genera, *per se*, una relación de supra a subordinación. Por eso, no compartió las tesis que se proponen, por lo que anunció voto en contra del proyecto.

La señora Ministra Luna Ramos recapituló que el tema ha pasado por diversas etapas: en la Octava Época se determinó que la Comisión Federal de Electricidad no tenía el carácter de autoridad por tratarse de un organismo público descentralizado; durante la Novena Época, la Segunda Sala estableció que sí era autoridad porque el contrato era unilateral, además de ser la única suministradora del servicio público, máxime que se permitía la posibilidad de cortar el suministro, lo que implicaba un acto coercitivo y unilateral; luego determinó esta Sala que la Comisión Federal de Electricidad, al ser un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, no era autoridad

para efectos del juicio de amparo, por lo que el contrato debía impugnarse por la vía ordinaria mercantil; después esta Sala cambió el criterio para determinar que la Comisión Federal de Electricidad, conforme a la nueva Ley de Amparo, aun cuando es un organismo público descentralizado operando por virtud de un contrato de prestación de servicio, se consideraba una autoridad porque imponía condiciones de manera unilateral y, por ende, podría resultar procedente el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, o bien, el juicio de amparo. Aclaró que, en ese entonces, votó en contra de este último criterio porque la Comisión Federal de Electricidad, por contar con personalidad jurídica y patrimonio propio, no actuaba en representación del Estado, sino como particular, aunado a que sus relaciones laborales se regulan por el apartado A del artículo 123 constitucional, máxime que el contrato de prestación de servicios se celebraba en un plano de igualdad, tomando en cuenta que existen otros particulares que también operan con contratos de adhesión. Estimó que el corte del suministro de energía eléctrica no es una actuación coactiva, sino un derecho de retención proveniente del derecho civil, por virtud del cual se obliga al pago de la obligación del deudor. Preciso que el artículo 5 de la Ley de Amparo establece la posibilidad de que algunos particulares tengan el carácter de autoridades para el juicio de amparo, siempre y cuando reúnan ciertos requisitos, los cuales no cubre la Comisión Federal de Electricidad pues, si bien es cierto actúa conforme a la Ley del Servicio Público de

Energía Eléctrica, no realiza actos de autoridad, sino que cumple un contrato de prestación de servicios. Por esta razón, opinó que no resultaría procedente el recurso administrativo, el juicio de nulidad ni el juicio de amparo, sino la vía ordinaria mercantil, por la cual se podría impugnar la mayoría de los actos reclamados en los juicios parte de la contradicción, es decir, de “demanda máxima”, consistentes en cobrar más el consumo de energía eléctrica en horas clave. Por estas cuestiones, anunció voto en contra del proyecto.

El señor Ministro Pérez Dayán se pronunció en contra del proyecto, no sólo por integrar la minoría en la Segunda Sala, sino porque el criterio de dicha Sala ha variado en función del tipo de acto cuestionado, haciendo referencia a algunos casos en donde se estudió el cobro indebido, la devolución del pago, la demanda máxima, las visitas de inspección, un derecho de petición y quejas en la deficiencia del servicio que provocan daños en las instalaciones o producción. Ante ello, estimó que no podría aceptar la conclusión general del proyecto alusiva a que todos los actos de la Comisión Federal de Electricidad son de autoridad y que, por tanto, se aplicaría el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo para interponer recurso de revisión y, en su defecto, juicio de nulidad en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, puesto que muchos de sus actos no lo son.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas indicó que los derechos y obligaciones relacionadas con el servicio de suministro de energía eléctrica por parte de la Comisión Federal de Electricidad, en el supuesto del aviso-recibo, no pueden ser impugnables a través del recurso de revisión ni del juicio de nulidad, sino por la instancia ordinaria mercantil, independientemente de que otros de sus actos sí pudieran considerarse como de autoridad para combatirse en otras vías.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales decretó un receso a las doce horas con cincuenta minutos y reanudó la sesión a las trece horas con diez minutos.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena se manifestó en contra del proyecto, ya que, a pesar de que la Comisión Federal de Electricidad es autoridad conforme al artículo 1º de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y que puede emitir actos de autoridad, el reclamo de un pago en exceso no podría conocerlo el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, máxime que, conforme el artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, no tendría cómo resolver esa solicitud. Asimismo, estimó que el hecho de que la Comisión Federal de Electricidad sea autoridad no torna a todos sus actos de la misma naturaleza, ni para el amparo ni para la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El señor Ministro Silva Meza coincidió con el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, en razón de que no hay duda de que la Comisión Federal de Electricidad es una autoridad en términos estrictos del derecho administrativo, así como los contratos que celebra, pero ello no resulta ser así para el caso concreto que se analiza, a pesar de la eventualidad en que se pueda considerar autoridad para el juicio de amparo.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea recordó que el tema se acota antes de la reforma energética, en la cual se reconfigura la naturaleza jurídica y el régimen de distribución de energía eléctrica, por lo que precisó que únicamente se referirá al régimen vigente al momento en que se presentó esta contradicción. Consideró innegable que la Comisión Federal de Electricidad, como organismo descentralizado, es parte de la administración pública paraestatal por disposición constitucional y, consecuentemente, es parte del Estado, así como que en ningún momento la Comisión Federal de Electricidad se equipara con un particular. Recordó que ha sostenido, desde hace veinte años, que la Comisión Federal de Electricidad es autoridad para efectos del amparo, lo que encuentra sustento en la Ley de Amparo vigente, la cual privilegia la naturaleza de los actos frente al carácter formal del que los emite, por lo que los contratos en análisis resultan ser administrativos, entendidos como los que realiza la administración pública con los particulares o con otras entidades de derecho público, máxime que los celebra un organismo descentralizado, con una finalidad de interés público, y porque ese servicio sólo puede prestarlo el

Estado. Se separó de la argumentación del proyecto, consistente en que, si es autoridad para efectos de amparo, lo es para la vía contencioso-administrativa, ya que no existe un nexo necesario entre ambos elementos, aunado a que los conflictos del contrato administrativo no encuadran en las hipótesis de los artículos 14, fracción XI, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ni 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y, en consecuencia, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no tiene competencia para resolver lo conducente. Indicó que, en la Primera Sala, él y el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena establecieron la excepción ante un caso de negativa ficta en la cual ya hubo un recurso de revisión, lo que permite la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Consideró que, bajo ningún supuesto, los contratos de la Comisión Federal de Electricidad serían de naturaleza mercantil. Opinó que habrá que analizar casuísticamente para decidir cuándo la Comisión Federal de Electricidad emite un acto de autoridad para efectos del amparo.

El señor Ministro Pardo Rebolledo compartió los razonamientos de los señores Ministros que se han pronunciado en contra de esta propuesta, puesto que no todo acto en el que intervenga la Comisión Federal de Electricidad implica el *imperium* respecto de los particulares, además de que la discusión se debe centrar al caso concreto, a saber, una devolución de una cantidad indebidamente pagada, cuya respectiva demanda, en su

momento, no fue admitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa argumentando que la Comisión Federal de Electricidad no era una autoridad precisamente, por lo que resolvió la Primera Sala que la vía adecuada era la ordinaria mercantil. En este caso, indicó que ello obedeció a que si el particular hubiera podido acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para impugnar ese cobro indebido, la Comisión Federal de Electricidad tendría la vía económico-coactiva para hacer efectivas las cantidades por consumo de energía, lo cual no sucede así, sino que tiene que ir a la vía mercantil a demandar esos pagos.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales se expresó sustancialmente a favor del proyecto, puesto que se trata de un contrato administrativo, concordando con el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea en que debería considerarse un acto de autoridad para el juicio de amparo. Se expresó en contra del símil que realizó la señora Ministra Luna Ramos con el derecho de retención, ya que está sancionando a un particular con no suministrarle más energía eléctrica, en su potestad como autoridad. Tampoco compartió la exposición del señor Ministro Pardo Rebolledo, dado que el sistema jurisdiccional mexicano prevé estos esquemas diferenciados de las vías entre particulares y autoridades. En el caso, reiteró que la Comisión Federal de Electricidad resulta ser una autoridad, en razón de que es la única con la que se puede contratar para obtener el servicio, además de que por sí y ante sí suspende el servicio sin mediar condicionamiento

ni motivación, lo que representa una sanción fáctica. Ante ello, estimó que el particular tiene mejor oportunidad de defenderse de actos autoritarios de la Comisión Federal de Electricidad vía juicio de amparo.

El señor Ministro ponente Franco González Salas sostuvo el proyecto. Recapituló que la Comisión Federal de Electricidad es un organismo descentralizado que presta un servicio público de manera exclusiva, esencial para la vida normal de las personas, para lo cual la ley le provee de contratos unilaterales que traen ejecución, que resulta ser más ventajosa que el procedimiento económico-coactivo, pues la Comisión Federal de Electricidad simplemente corta el servicio ante una falta de pago o un pago parcial, independientemente de si tiene razón o no, siendo que el particular tendrá que enfrentar, primero, una suspensión y, de no pagar en quince días, un corte definitivo, sin posibilidad de defensa previa. Apuntó que el artículo 2 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica valora como de orden público todos los actos relacionados con este servicio que el particular no puede intervenir en la fijación de tarifas a que se refieren los diversos artículos 30 y 32. Aclaró que, no obstante la decisión general que prevé el proyecto, el juez de amparo deberá analizar el tipo de acto casuísticamente. Preciso, respecto de la intervención del señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, que si bien se citó erróneamente el artículo 14, fracción XI, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la diversa fracción VII prevé que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y

Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan en contra de las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se dicten en materia administrativa sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, lo que se refuerza con el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Estimó que el hecho de que existan dos vías de impugnación diferentes, una para los particulares y otra para el organismo descentralizado, no implica problema alguno, sino que se trata de un diseño legislativo de competencias.

La señora Ministra Luna Ramos aclaró que los organismos públicos descentralizados no tienen, por regla general, el carácter de autoridades, sin embargo, pueden emitir actos de autoridad, como se ha analizado jurisprudencialmente. En ese tenor, la Comisión Federal de Electricidad no actúa autoritariamente cuando se trata de la interpretación y cumplimiento de los contratos de prestación del servicio, pero sí pudiera ser tratándose de órdenes de visita.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta general del proyecto, respecto de la cual se expresó una mayoría en contra de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Sánchez Cordero de García Villegas

precisando que en diversos supuestos la Comisión Federal de Electricidad emite actos de autoridad para efectos del amparo y Pérez Dayán precisando que en diversos supuestos la Comisión Federal de Electricidad emite actos de autoridad para efectos del amparo. Los señores Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea (precisando que lo procedente es el amparo y en contra de la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa), Silva Meza (precisando que lo procedente es el amparo y en contra de la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa) y Presidente Aguilar Morales votaron a favor.

Por tanto, dado el resultado de la votación mayoritaria en contra de la propuesta del proyecto, el Tribunal Pleno determinó desechar el proyecto y returnar el asunto a un Ministro de la mayoría que se pronunció en contra del proyecto, conforme al turno que se lleva en la Secretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal, en la inteligencia de que dicho retorno se computará como un turno para efectos estadísticos.

Acto continuo, levantó la sesión a las trece horas con cincuenta y cinco minutos, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Pleno para acudir a la sesión pública ordinaria que se celebrará el jueves cinco de marzo de dos mil quince, a las once horas.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Luis María Aguilar Morales y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, quien da fe.