**AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 2731/2018**
**QUEJOSO: ANTONIO ALEXIS IZAZAGA MANZANARES**
**RECURRENTE: GRUPO NACIONAL PROVINCIAL, SOCIEDAD ANÓNIMA BURSÁTIL**

**PONENTE: MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ**
**SECRETARIA ADJUNTA: MONSERRAT CID CABELLO**

**[…]**

En atención a lo dispuesto por el artículo 73, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, así como la jurisprudencia de rubro: "**PROYECTOS DE RESOLUCIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. SÓLO DEBEN PUBLICARSE AQUELLOS EN LOS QUE SE ANALICE LA CONSTITUCIONALIDAD O LA CONVENCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL, O BIEN, SE REALICE LA INTERPRETACIÓN DIRECTA DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL O DE UN TRATADO INTERNACIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.**"[1], a continuación se hace público el fragmento del **proyecto de sentencia del Amparo Directo en Revisión 2731/2018,** en el cual se realiza el estudio de constitucionalidad respectivo:

**[…]**

97. **Estudio de la primera cuestión: ¿Cuál es la naturaleza de la Comisión Federal de Electricidad?**

98. A juicio de esta Primera Sala, **son sustancialmente fundados y suficientes para revocar la sentencia recurrida**, los argumentos de la recurrente relativos a que el Tribunal Colegiado confundió la responsabilidad objetiva atribuible a un ente público federal como la Comisión Federal de Electricidad.

---

[1] Jurisprudencia P./J. 53/2014 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Pleno, Libro 12, Noviembre de 2014, Tomo I, Página 61.

99. En principio, se estima conveniente precisar que en el juicio de origen el actor demandó a la Comisión Federal de Electricidad en la vía ordinaria civil en ejercicio de la acción de responsabilidad objetiva civil, diversas prestaciones, entre otras, una indemnización con motivo de la incapacidad total o permanente que le provocó una descarga eléctrica proveniente de cables de alta tensión que se instalaron a escasos centímetros del inmueble en el que se encontraba realizando labores de carpintería, incumpliendo con los requisitos establecidos por la norma oficial mexicana **********, emitida por la Secretaría de Energía.

100. En ese tenor, resulta necesario determinar la naturaleza, objeto y finalidad de la Comisión Federal de Electricidad, la cual transformó su naturaleza jurídica de organismo público descentralizado a empresa productiva del Estado, cuyo objeto consiste en prestar el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica por cuenta y orden del Estado Mexicano a fin de generar valor económico a través del desarrollo de diversas actividades afines a su objeto e incrementar así, los ingresos de la Nación.

101. En efecto, el veinte de diciembre de dos mil trece, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Energía”. Esta reforma modificó el

texto, entre otros, de los artículos 25[2], 27[3] y 28,[4] de los cuales, en la parte que interesa, se desprende que las empresas productivas del

---

[2] **Artículo 25.-** (…)
"El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, **manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos y empresas productivas del Estado que en su caso se establezcan**. Tratándose de **la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, la Nación llevará a cabo dichas actividades** en términos de lo dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución. En las actividades citadas la ley establecerá las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado, así como el régimen de remuneraciones de su personal, para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas, y determinará las demás actividades que podrán realizar. (…)"
[3] **Artículo 27.-** (…)
(…)
En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, salvo en radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose de minerales radiactivos no se otorgarán concesiones. **Corresponde exclusivamente a la Nación la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica**; en estas actividades no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes, mismas que determinarán la forma en que los particulares podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica.
Tratándose del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, en el subsuelo, la propiedad de la Nación es inalienable e imprescriptible y no se otorgarán concesiones. Con el propósito de obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la Nación, ésta llevará a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares, en los términos de la Ley Reglamentaria. Para cumplir con el objeto de dichas asignaciones o contratos las empresas productivas del Estado podrán contratar con particulares. En cualquier caso, los hidrocarburos en el subsuelo son propiedad de la Nación y así deberá afirmarse en las asignaciones o contratos.
[4] **Artículo 28.-** (…)
(…)
No constituirán monopolios **las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas**: correos, telégrafos y radiotelegrafía; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como **el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica**, y la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, en los términos de los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución, respectivamente; así como las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.
(…)

Estado son entes públicos propiedad del Estado, los cuales desarrollan actividades estratégicas y prioritarias para éste.

102. Asimismo, aunado a los artículos constitucionales antes señalados que fueron modificados mediante el Decreto aludido, existen una serie de artículos transitorios, de los cuales merece la pena destacar que en el Tercero Transitorio, se precisó que la Comisión Federal de Electricidad se transformó en una empresa productiva del Estado. Por ello, podemos afirmar que es la encargada de las áreas estratégica y prioritaria consistentes en la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, respectivamente. Por otra parte, en el artículo Vigésimo Transitorio[5] se establecieron las directrices para que el

---

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

[5] "**Vigésimo.** Dentro del plazo previsto en el transitorio cuarto de este Decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones al marco jurídico para regular a las empresas productivas del Estado, y establecerá al menos que:
**I.** Su objeto sea la creación de valor económico e incrementar los ingresos de la Nación, con sentido de equidad y responsabilidad social y ambiental.
**II.** Cuenten con autonomía presupuestal y estén sujetas sólo al balance financiero y al techo de servicios personales que, a propuesta de la Secretaría del ramo en materia de Hacienda, apruebe el Congreso de la Unión. Su régimen de remuneraciones será distinto del previsto en el artículo 127 de esta Constitución.
**III.** Su organización, administración y estructura corporativa sean acordes con las mejores prácticas a nivel internacional, asegurando su autonomía técnica y de gestión, así como un régimen especial de contratación para la obtención de los mejores resultados de sus actividades, de forma que sus órganos de gobierno cuenten con las facultades necesarias para determinar su arreglo institucional.
**IV.** Sus órganos de gobierno se ajusten a lo que disponga la ley y sus directores sean nombrados y removidos libremente por el Titular del Ejecutivo Federal o, en su caso, removidos por el Consejo de Administración. Para el caso de empresas productivas del Estado que realicen las actividades de exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos en términos de lo previsto por el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución, la ley deberá establecer, entre otras disposiciones, que su Consejo de Administración se conforme de la siguiente manera:

Congreso de la Unión emitiera la regulación de las empresas productivas del Estado.

103. Cabe precisar que, en cuanto al servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, en el Dictamen se destacó una de las finalidades de la Iniciativa del Ejecutivo, consistente en que el Estado rija la expansión de las redes de transmisión y distribución para asegurar la **confiabilidad, calidad**, continuidad, sostenibilidad y eficiencia del suministro del servicio eléctrico. Además, se precisó que **el Estado mexicano conserva el dominio de las distintas actividades involucradas en la prestación del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica por involucrar la existencia de redes en la prestación del servicio.** Ello, en los siguientes términos:

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

---

cinco consejeros del Gobierno Federal, incluyendo el Secretario del Ramo en materia de Energía quien lo presidirá y tendrá voto de calidad, y cinco consejeros independientes.
**V.** Se coordinen con el Ejecutivo Federal, a través de la dependencia competente, con objeto de que sus operaciones de financiamiento no conduzcan a un incremento en el costo de financiamiento del resto del sector público o bien, contribuyan a reducir las fuentes de financiamiento del mismo.
**VI.** Cuenten, en términos de lo establecido en las leyes correspondientes, con un régimen especial en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas, presupuestaria, deuda pública, responsabilidades administrativas y demás que se requieran para la eficaz realización de su objeto, de forma que les permita competir con eficacia en la industria o actividad de que se trate.
Una vez que los organismos descentralizados denominados Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, y Comisión Federal de Electricidad, se conviertan en empresas productivas del Estado de conformidad con las leyes que se expidan para tal efecto en términos del transitorio tercero de este Decreto, no les serán aplicables las disposiciones relativas a la autonomía contenidas en las fracciones anteriores, sino hasta que conforme a las nuevas disposiciones legales se encuentren en funciones sus consejos de administración y estén en operación los mecanismos de fiscalización, transparencia y rendición de cuentas."

> b) **El Estado mantiene la titularidad del servicio de transmisión y distribución eléctrica, a la vez que reitera su carácter de servicio público.** Conforme a las bases que se establezcan en las leyes, la CFE podrá celebrar contratos con particulares para auxiliarse de terceros a efecto de lograr los fines del servicio público.
> (…)
> En el sector eléctrico, por su parte, se considera indispensable distinguir **las distintas actividades involucradas en la prestación del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; actividades que por involucrar la existencia de redes en la prestación del servicio, constituyen un monopolio natural que resulta conveniente conservar en dominio del Estado mexicano**, si bien con la posibilidad de que la Nación pueda contratar con particulares, la forma en que éstos podrán participar en tales actividades. Por la misma razón, la Nación conservará en exclusiva el control del Sistema Eléctrico Nacional.
> (…)
> De esta forma, al igual que en materia de petróleo y demás hidrocarburos sólidos, liquido o gaseosos, la reforma constitucional dispone que **corresponde exclusivamente a la Nación** el control del Sistema Eléctrico Nacional, así como **el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica**, y que en estas actividades no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que la Nación pueda celebrar contratos con particulares en los términos que habrá de establecer la legislación secundaria."

104. Posteriormente, el Congreso emitió la Ley de la Comisión Federal de Electricidad, la cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación el once de agosto de dos mil catorce, mediante el "Decreto por el que se expiden la Ley de Petróleos Mexicanos y la Ley de la Comisión Federal de Electricidad, y se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas".

105. Expuesto lo anterior, del marco normativo integrado por los artículos 1, 2 y 5 de la Ley de la Comisión Federal de Electricidad;[6] 1 del Estatuto

[6] "**Artículo 1.-** La presente Ley es Reglamentaria del artículo 25, párrafo cuarto, de la Constitución y del Transitorio Vigésimo del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2013, es de interés público y tiene por objeto regular la organización, administración, funcionamiento, operación, control, evaluación y rendición de

Orgánico de la Comisión Federal de Electricidad;[7] 1 y 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;[8] 2, 6, 12, 28, 29 y 30 de

---

cuentas de la empresa productiva del Estado Comisión Federal de Electricidad, así como establecer su régimen especial en materia de: **I.** Empresas productivas subsidiarias y empresas filiales; **II.** Remuneraciones; **III.** Adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras; **IV.** Bienes; **V.** Responsabilidades; **VI.** Dividendo Estatal; **VII.** Presupuesto, y **VIII.** Deuda."

"**Artículo 2.-** La Comisión Federal de Electricidad es una empresa productiva del Estado de propiedad exclusiva del Gobierno Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios y gozará de autonomía técnica, operativa y de gestión, conforme a lo dispuesto en la presente Ley. La Comisión Federal de Electricidad tendrá su domicilio en el Distrito Federal, sin perjuicio de que para el desarrollo de sus actividades pueda establecer domicilios convencionales tanto en territorio nacional como en el extranjero."

"**Artículo 5.-** La Comisión Federal de Electricidad tiene por objeto prestar, en términos de la legislación aplicable, **el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, por cuenta y orden del Estado Mexicano**. (…)"

[7] "**Artículo 1.-** La Comisión Federal de Electricidad es una empresa productiva del Estado de propiedad exclusiva del Gobierno Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios y gozará de autonomía técnica, operativa y de gestión.

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

La Comisión Federal de Electricidad tiene por objeto prestar, en términos de la legislación aplicable, **el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, por cuenta y orden del Estado Mexicano.** Asimismo, dentro de su objeto público, la Comisión Federal de Electricidad podrá llevar a cabo las actividades siguientes:

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

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

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

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

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

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

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

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

La Comisión Federal de Electricidad podrá llevar a cabo sus actividades en el país o en el extranjero."

[8] "**ARTICULO 1.-** La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal. La Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Órganos Reguladores Coordinados integran la Administración Pública Centralizada. Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal."

**"ARTICULO 46.-** Son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:

I.- Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica;

la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado,[9] así como la fracción IV de la Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal,[10] se advierte en la parte que interesa, que la Comisión Federal de Electricidad es una empresa productiva del Estado propiedad exclusiva del Gobierno Federal, lo que implica que es un ente público federal con personalidad jurídica y patrimonio propios que goza de autonomía técnica, operativa y de gestión.

---

II.- Las Sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares de crédito, así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:
A) Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social.
B) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o
C) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.
Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o Servidores Públicos Federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes."

[9] "**ARTÍCULO 2.-** Son sujetos de esta Ley, los entes públicos federales. Para los efectos de la misma, se entenderá por entes públicos federales, salvo mención expresa en contrario, a los Poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo de la Federación, organismos constitucionales autónomos, dependencias, entidades de la Administración Pública Federal, la Procuraduría General de la República, los Tribunales Federales Administrativos y cualquier otro ente público de carácter federal."
**"ARTÍCULO 6.-** Para los efectos de esta Ley, se consideran áreas estratégicas las expresamente determinadas en el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.
Se consideran áreas prioritarias las que se establezcan en los términos de los artículos 25, 26 y 28 de la propia Constitución, particularmente las tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares."
**"ARTICULO 12.-** La Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará anualmente en el Diario Oficial de la Federación, la relación de las entidades paraestatales que formen parte de la Administración Pública Federal."
**"ARTICULO 28.-** Son empresas de participación estatal mayoritaria las que determina como tales la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal."
**"ARTICULO 29.-** No tienen el carácter de entidades paraestatales de la Administración Pública Federal las sociedades mercantiles en las que participen temporalmente y en forma mayoritaria en su capital, en operaciones de fomento, las sociedades nacionales de crédito, salvo que conforme a la legislación específica de éstas y siempre que se esté en los supuestos de la segunda parte del artículo 6o., el Ejecutivo Federal decida mediante acuerdo expreso en cada caso, atribuirles tal carácter e incorporarlas al régimen de este ordenamiento."
**"ARTICULO 30.-** Las empresas en que participe de manera mayoritaria el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, deberán tener por objeto las áreas prioritarias en los términos del Artículo 6o. de este ordenamiento."

[10] "RELACIÓN de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal.

IV. EMPRESAS PRODUCTIVAS DEL ESTADO
184. Comisión Federal de Electricidad
185. Petróleos Mexicanos"

106. Asimismo, del marco normativo referido se advierte que la Comisión Federal de Electricidad forma parte de la Administración Pública Federal en tanto que se contempla como una entidad paraestatal, cuyo objeto fundamental se centra en el área estratégica referente a la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como en la área prioritaria relativa al servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, por cuenta y orden del Estado Mexicano, en términos del cual, desarrolla actividades empresariales, económicas, industriales y comerciales generando valor económico y rentabilidad para el Estado Mexicano como su propietario.

107. Además, importa mencionar que la Comisión Federal de Electricidad está dirigida y administrada por un Consejo de Administración y un Director General que es nombrado por el Ejecutivo Federal.[11] Dicho Consejo de Administración está integrado por diez consejeros: el titular de la Secretaría de Energía, quien lo presidirá y tendrá voto de calidad y el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tres consejeros del Gobierno Federal designados por el Ejecutivo Federal, cuatro consejeros independientes designados por el Ejecutivo Federal y ratificados por el Senado de la República, así como un consejero designado por los trabajadores de dicha Comisión y sus empresas productivas subsidiarias.[12]

---

[11] Conforme lo establece el artículo 45 de la Ley de la Comisión Federal de Electricidad.

[12] Ello, en términos del **artículo 14 de la Ley de la Comisión Federal de Electricidad,** cuyo texto es del tenor siguiente: "El Consejo de Administración estará integrado por diez consejeros, conforme a lo siguiente:

I. El titular de la Secretaría de Energía, quien lo presidirá y tendrá voto de calidad y el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

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

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

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

108. De igual manera, en términos del artículo 25 constitucional, la Comisión Federal de Electricidad cuenta con un régimen especial de remuneraciones para su personal distinto del previsto en el artículo 127 constitucional[13] por su propia naturaleza de empresa productiva del Estado, ya que no tiene una actividad lucrativa, pues sólo busca generar valor económico y rentabilidad para el Estado Mexicano como su propietario.

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

110. De ahí que, si bien a partir de la entrada en vigor de la Ley de la Comisión Federal de Electricidad, conforme a su artículo tercero

[13] **Artículo 74 de la Ley de la Comisión Federal de Electricidad.** "En términos de lo dispuesto por los artículos 25, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Vigésimo Transitorio, fracción II, del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2013, la Comisión Federal de Electricidad y sus empresas productivas subsidiarias cuentan con un régimen de remuneraciones especial, distinto del previsto en el artículo 127 constitucional. (…)"

transitorio,[14] dicha entidad se transformó en una empresa productiva del Estado, lo cierto es que forma parte de la administración pública federal sustentada en el artículo 25 constitucional, el cual otorga una serie de atribuciones únicas a este tipo de empresa estatal por razones de política económica y social, pues se considera relevante para el interés nacional en tanto que está encaminada a la satisfacción de necesidades colectivas.

111. Además, la Comisión Federal de Electricidad reúne los elementos que la doctrina considera identifican a las empresas del Estado, a saber: a) poseen personalidad jurídica propia y competencia para administrarse; b) su patrimonio reviste carácter estatal pues no puede justificase fuera de los límites que sirvieron de base para afectarlo a su función; c) se encuentran sujetas al control del Estado; d) el régimen jurídico de sus actos tiene una interrelación e injerencia entre los derechos público y privado; e) en sus vinculaciones con la administración pública central se rigen por relaciones inter-administrativas y f) su objeto consiste en la realización de actividades industriales o comerciales y servicios públicos de esa naturaleza.[15]

112. Así, la Comisión Federal de Electricidad es una empresa productiva del Estado de propiedad exclusiva del Gobierno Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios y gozará de autonomía técnica, operativa y de gestión, de acuerdo a lo previsto en el artículo 2 de la Ley de la Comisión.

---

[14] "**TERCERO**. A partir de la entrada en vigor de esta Ley, la Comisión Federal de Electricidad se transforma, por ministerio de ley, en una empresa productiva del Estado, por lo que conserva su personalidad jurídica, así como la titularidad de todos los bienes, derechos y obligaciones que le corresponden, excepto los explícitamente señalados en la Ley de la Industria Eléctrica."

[15] *Cfr.* Juan Carlos Cassagne, *Derecho Administrativo*, T. I, Palestra Editores, Perú, 2010, páginas 387 y 388.

113. Por otra parte, su patrimonio reviste carácter estatal pues no puede justificase fuera de los límites que sirvieron de base para afectarlo a su función, así si bien en términos del artículo 9 su patrimonio está constituido por los bienes, derechos y obligaciones que haya adquirido o se le hayan asignado, transferido o adjudicado; por los que adquiera por cualquier título jurídico, ministraciones presupuestarias o donaciones, así como por los rendimientos de sus operaciones y los ingresos que reciba por cualquier otro concepto; sin embargo, los bienes inmuebles de la Comisión Federal de Electricidad y de sus empresas productivas subsidiarias están sujetos al régimen de dominio público de la Federación conforme a las disposiciones que para tal figura jurídica establecen la Ley General de Bienes Nacionales y esta Ley, de conformidad con el artículo 90 de la Ley. Además, si bien cuenta con autonomía presupuestaria, se sujeta al balance financiero y al techo de gasto de servicios personales que, a propuesta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público aprueba el Congreso de la Unión, así como al régimen especial en materia presupuestaria previsto en la Ley. Además, en la elaboración de su presupuesto anual, si bien el Director General de la Comisión Federal de Electricidad elabora, con la participación de sus empresas productivas subsidiarias, el proyecto de presupuesto consolidado para el año que se presupuesta; en caso de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público considere que debe ajustarse la meta de balance financiero con y sin inversión física o el techo global de erogaciones para servicios personales, integrará su propuesta y los ajustes correspondientes en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, comunicándolo a la Comisión y, finalmente, la Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, autoriza la meta de balance financiero y el techo de servicios personales de la Comisión Federal de Electricidad y sus empresas productivas subsidiarias. Por otra parte, en

cuanto al manejo de sus obligaciones constitutivas de deuda pública la Comisión enviará anualmente, previa aprobación de su Consejo de Administración, su propuesta global de financiamiento, incluyendo la que corresponda a sus empresas productivas subsidiarias, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a efecto de que se incorpore en un apartado específico de la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación que el Ejecutivo Federal someta al Congreso de la Unión, conforme al artículo 10 de la Ley General de Deuda Pública.

114. Por las anteriores razones, la Comisión se encuentra sujeta de cierta forma al control del Estado en cuanto a rendición de cuentas, pues el Director General remite un informe semestral, aprobado por el Consejo de Administración, al Congreso de la Unión y al Ejecutivo Federal sobre el uso del endeudamiento de la empresa y sus empresas productivas subsidiarias, fundamentalmente respecto de la rentabilidad de los proyectos; sus condiciones financieras; el manejo de disponibilidades asociadas al endeudamiento; calendarios de ejecución y desembolsos y perfil de riesgos, ello en términos del artículo 111 de la Ley de la Comisión Federal de Electricidad. Además, en términos del artículo 116, el Director General debe presentar a más tardar en abril de cada año para aprobación del Consejo de Administración y, por conducto del Presidente de éste, al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión, un informe que contenga como mínimo un reporte sobre la marcha de la Comisión y sus empresas y sobre los principales proyectos existentes, la explicación y declaración de las principales políticas y criterios contables y de información en preparación de la información financiera, los estados de la situación financiera, un reporte sobre el ejercicio de su presupuesto y la evaluación del Consejo de Administración sobre la ejecución de los programas anuales de la Comisión. Así, en sus

vinculaciones con la administración pública central se rigen por relaciones inter-administrativas

115. Por otra parte, el régimen jurídico de sus actos tiene una interrelación e injerencia entre los derechos público y privado, ello pues el artículo 3 establece que la Comisión se sujetara a lo dispuesto en la Ley de la Comisión, su Reglamento y las disposiciones que deriven de los mismos. Además, establece que el derecho mercantil y civil serán supletorios, sin embargo, atiende a la naturaleza de las actividades y los actos que celebra la Comisión pues especifica que las disposiciones contenidas en las demás leyes que por materia correspondan aplicarán siempre que no se opongan al régimen especial y que, en caso de duda, se deberá favorecer la interpretación que privilegie la mejor realización de los fines y objeto.

116. Así, sus actividades y actos pueden estar regidos por normas de derecho público o privado, dependiendo de su naturaleza y de lo que la propia ley establezca al respecto.[16]

117. Así, su objeto consiste en la realización de actividades industriales o comerciales y servicios públicos de esa naturaleza. Como quedó señalado, la Comisión Federal de Electricidad desarrolla actividades empresariales, económicas, industriales y comerciales; garantiza el acceso abierto a la Red Nacional de Transmisión y a las Redes Generales de Distribución, la operación eficiente del sector eléctrico y la competencia de conformidad con el artículo 4 de la Ley de la Comisión Federal de Electricidad y, por otra parte, presta el servicio

[16] *Cfr*. Juan Carlos Cassagne, *Derecho Administrativo*, T. I, Palestra Editores, Perú, 2010, páginas 390 y 391.

público de transmisión y distribución de energía eléctrica, por cuenta y orden del Estado Mexicano, en términos del diverso numeral 5.

118. Además, de conformidad con el artículo 6 de la Ley, la Comisión realiza actividades, operaciones o servicios necesarios para el cumplimiento de su objeto por sí misma; con apoyo de sus empresas productivas subsidiarias y empresas filiales, o mediante la celebración de contratos, convenios, alianzas o asociaciones o cualquier acto jurídico, con personas físicas o morales de los sectores público, privado o social, nacional o internacional. En ese sentido, el numeral 7 faculta a la Comisión para celebrar con el Gobierno Federal y con personas físicas o morales toda clase de actos, convenios, contratos, suscribe títulos de crédito y otorga todo tipo de garantías reales y personales

119. Finalmente y como nota adicional, la Comisión Federal de Electricidad tiene potestad de imperio, ya que en términos del artículo 84 de la Ley cuenta con mecanismos que le permiten sancionar actos u omisiones irregulares, ilícitos, negligentes o cualesquiera otros que en el marco de los procedimientos de contratación y de la implementación y ejecución de los contratos[17].

120. En este contexto, resulta inobjetable el carácter público de la Comisión Federal de Electricidad.

121. **Estudio de la segunda cuestión: ¿En qué vía debe tramitarse la responsabilidad de la Comisión Federal de Electricidad por los**

[17] Artículo 84.- Para la celebración y ejecución de los contratos de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras, el Consejo de Administración de la Comisión Federal de Electricidad, a propuesta de su Director General, emitirá las disposiciones y políticas necesarias para que la Comisión Federal de Electricidad y sus empresas productivas subsidiarias cuenten con mecanismos que les permitan prevenir, identificar, subsanar y sancionar actos u omisiones irregulares, ilícitos, negligentes o cualesquiera otros que en el marco de los procedimientos de contratación y de la implementación y ejecución de los contratos pudieran afectar o repercutir en la operación de las empresas.

**daños que, con motivo de la transmisión y distribución de energía eléctrica, cause en los bienes o derechos de los particulares?**

122. A juicio de esta Primera Sala son esencialmente **fundados** los argumentos de la recurrente principal en el sentido de que la sentencia recurrida es incongruente pues se soslayó el último párrafo del artículo 109 de la Constitución Federal y los artículos 2, 18, 19 y 24 de la Constitución Federal, pues los reclamos a un ente público federal por los actos administrativos irregulares actualizan la responsabilidad patrimonial del Estado.

123. Preciada la naturaleza de la Comisión Federal de Electricidad, corresponde analizar si como empresa productiva del Estado es sujeto de la responsabilidad patrimonial del Estado para reclamar el pago de daños a causa de la transmisión y distribución de energía eléctrica y en qué vía debe tramitarse.

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

125. Actualmente, la responsabilidad patrimonial del Estado se encuentra regulada en el último párrafo del artículo 109 de la Constitución Federal[18], por virtud de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil quince.

126. La intención de establecer la responsabilidad patrimonial del Estado, se advierte de la exposición de motivos[19] de la reforma constitucional de dos mil dos:

> [L]os mexicanos hemos incorporado nuevos derechos fundamentales a la Constitución de 1917 y contamos con leyes que integran un amplio sistema jurídico. Sin embargo, tenemos que reconocer que nuestro marco normativo e institucional aún debe responder de mejor manera a las expectativas y a las condiciones de nuestro tiempo.
> Se ha considerado que para hablar propiamente de un Estado de Derecho, es necesario el cumplimiento de los siguientes requerimientos:
> a) La existencia de un orden jurídico estructurado, al que se encuentren sometidas las actuaciones del Estado;
> b) El reconocimiento de los derechos públicos subjetivos -o garantías individuales- de los gobernados;
> c) El establecimiento de medios idóneos para la defensa de esos derechos; y
> d) **Un sistema de responsabilidad patrimonial del Estado**.
> A ochenta y un años de la promulgación de la Constitución Política de 1917, no hemos logrado consolidar un mecanismo que permita resolver satisfactoriamente el problema que se presenta cuando, **a consecuencia de la actividad que realiza el Estado -sea ésta regular o irregular, lícita o ilícita- se ocasionan daños y perjuicios a un particular o gobernado, sin que éste tenga la obligación jurídica de soportarlos; es decir, no se ha edificado un auténtico sistema de responsabilidad patrimonial de carácter objetivo y directo**, que colme tal deficiencia.
> (…)
> Derivado de lo anterior, la iniciativa que sometemos a la consideración del Honorable Congreso de la Unión, propone modificar la denominación del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y adicionar un segundo párrafo al artículo 113 de la propia Carta Magna, a fin de incorporar en el texto

[18] La responsabilidad del Estado por los daños que, **con motivo de su actividad administrativa irregular**, cause en los bienes o derechos de los particulares, **será objetiva y directa**. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.
[19] De veintidós de abril de mil novecientos noventa y nueve.

> constitucional dos aspectos fundamentales:
> 1. El establecimiento expreso de una nueva garantía que proteja la integridad y salvaguarda patrimonial de los individuos respecto de la **actividad del Estado**, y
> 2. La **obligación correlativa del Estado a la reparación de las lesiones antijurídicas que con su actividad irrogue en el patrimonio de todo individuo** que goce de dicha garantía. Estas modificaciones constitucionales permitirían desarrollar más adelante, a través de una ley reglamentaria de la materia, **un sistema de responsabilidad directa y <u>objetiva del Estado</u>, en mérito del cual se reconocería la obligación de éste, de resarcir los daños y perjuicios que cause a los particulares, cuando éstos no tengan la obligación jurídica de soportarlos y, al mismo tiempo, impulsar la eficiencia y el control de las actividades estatales en su conjunto**.
> En relación a la indemnización a que tienen derecho los particulares por los daños causados por el Estado, es importante subrayar que la presente iniciativa se ha basado en un principio de ponderación al indicar que "todo aquel que sufra una lesión en sus bienes y derechos, con motivo de la actividad del Estado, tendrá derecho a ser indemnizado en forma proporcional y equitativa", con lo cual se busca equilibrar o cuando menos favorecer el equilibrio respecto del pago de indemnizaciones a los particulares que hayan sido afectados en su patrimonio.
> (…)
> Esta iniciativa respeta las órbitas de competencia de la Federación y de las entidades federativas, ya que todo aquel que sufra una lesión patrimonial, con motivo de la actividad del Estado, **tendrá derecho a ser indemnizado en la forma y términos que lo dispongan las leyes que al efecto expidan el Congreso de la Unión** y las legislaturas locales. Es decir, la reforma permitiría que tanto a nivel federal como estatal, se adopten medidas legales que contemplen los lineamientos y requisitos que regularían las características del daño resarcible, los supuestos de imputabilidad al Estado, las bases para la cuantificación del daño, las relaciones de causalidad entre el daño y la actividad del Estado, así como el procedimiento de reclamación para exigir las indemnizaciones resarcitorias provenientes de la responsabilidad patrimonial del Estado, entre otras. (…) A fin de propiciar la efectividad de las reformas constitucionales que se proponen, se propone señalar en el Artículo Segundo Transitorio del Decreto correspondiente, que **el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, dentro del año siguiente a la entrada en vigor de dichas reformas, deberán expedir las correspondientes leyes de responsabilidad patrimonial del Estado, así como realizar las modificaciones legales que sean necesarias para proveer a su debido cumplimiento**.

127. Por su parte en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y del Distrito Federal[20], se precisó la

[20] Emitido el veintinueve de abril de dos mil.

conveniencia de que la responsabilidad patrimonial del Estado se aplique exclusivamente a los actos de la administración pública, en los siguientes términos:

> VIII. Los miembros de estas Comisiones, después de haber hecho los análisis pertinentes y sopesado las consecuencias de las modificaciones legales y constitucionales que se plantean, buscando como primer objetivo el respeto de la justicia en nuestro Estado, consideran conveniente proponer que **la responsabilidad patrimonial del Estado se aplique exclusivamente a los actos de la administración pública,** por lo siguiente: a) No obstante que el Estado puede causar daños por la actuación de cualquiera de sus órganos, es evidente que la mayor parte de ellos, el sector que requiere de mayor protección, es el que corresponde al órgano ejecutivo, a la actividad de la administración pública; b) La institución de la responsabilidad patrimonial del Estado se ha ubicado y ha avanzado preferentemente en el ámbito del Derecho Administrativo, debido a que se hace recaer sobre los actos administrativos, que son aquellos que producen efectos singulares y tienen como finalidad la aplicación de una ley.
> (….)
> Por otra parte, los miembros de estas Comisiones, después de haber deliberado sobre la pertinencia de establecer un régimen amplio y general de responsabilidad patrimonial del Estado, es decir, incluir como susceptible de responsabilidad del Estado, y por ende, de las indemnizaciones respectivas, a toda actividad lesiva de la Administración Pública que fuese consecuencia del funcionamiento ya sea regular o irregular de la actividad administrativa del Estado, **se ha considerado conveniente restringir, cuando menos por algún tiempo, la responsabilidad del Estado exclusivamente a su actividad administrativa irregular**; máxime que se encuentran resistencias a aceptar que el Estado pudiese ser responsable de los daños y perjuicios que con su actuar irrogue a los particulares en el caso de haber actuado de acuerdo a los estándares medios de los servicios públicos, es decir, que sean consecuencia de su actividad administrativa regular o normal.
> En tal virtud, estas Comisiones han estimado que por el alcance nacional de esta iniciativa, es prudente evaluar transcurrido algún tiempo, la operatividad del instituto jurídico de la responsabilidad patrimonial del Estado, en los términos que más adelante se indican, para posteriormente reexaminar la posibilidad de ampliar la cobertura de la responsabilidad del Estado a su actividad lesiva de carácter regular, cuando se generen lesiones patrimoniales que los particulares no tuvieran la obligación jurídica de soportar y que, honrando el principio de solidaridad social, pudiesen también ser motivo de indemnización.
> Así pues, **se precisa que el alcance de la responsabilidad patrimonial del Estado debe circunscribirse a la lesividad de su actividad irregular**, con lo cual además se cubriría el mayor número de incidencias de afectación patrimonial del Estado.

IX. El siguiente punto a considerar es el referente a las instancias competentes para reglamentar esta institución. En la iniciativa presentada segunda en tiempo, se propone modificar los artículos 113, 116 y 122 de la Constitución, con el fin de establecer específicamente y por separado, la obligación de indemnizar por daños causados, tanto de los Estados, como de los Municipios, el Distrito Federal y la Federación. En la opinión de estas Comisiones **no es necesario establecer la obligación para cada una de las instancias de poder, porque al señalarse como un derecho constitucional para el particular, expresada, según dijimos, en su tipología, como un mandato al legislador, quedan obligadas todas las autoridades a llevar a cabo esa indemnización, y a expedir, como un medio indispensable para hacer efectivo ese derecho, la legislación respectiva.**

La intención de establecerlo para cada autoridad por separado, ratificándolo mediante la modificación de los artículos 113, 116 y 122 , la interpretamos en el sentido de ganar en claridad y contundencia, sin embargo estas Comisiones consideran que además de no ser necesario para su obligatoriedad, iría en contra del principio de economía constitucional.

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

XI. Al tratarse de una responsabilidad administrativa regida por las leyes de la materia, los iniciadores proponen, con toda lógica, que sean

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

128. Atendiendo al mandato constitucional, el treinta y uno de diciembre de dos mil cuatro, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, la cual entró en vigor el primero de enero de dos mil cinco, como expresamente se señaló en el artículo primero transitorio.

129. El Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 4/2004**[21], analizó la figura de la responsabilidad patrimonial del Estado y precisó las dos características que definen el alcance de la responsabilidad patrimonial del Estado, pues es directa y objetiva[22]. Es directa, porque se reclama sin que tenga que acreditarse la actuación ilícita del servidor que causó el daño. Por otra parte, resulta objetiva en atención a que se desvincula de la negligencia o intencionalidad del servidor[23], para surgir a partir de que

---

[21] Resuelta el siete de febrero de dos mil ocho por unanimidad de diez votos.

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

[23] *Cfr.* Jurisprudencia P./J. 43/2008, cuyo rubro es “RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. DIFERENCIA ENTRE RESPONSABILIDAD OBJETIVA Y SUBJETIVA”. Visible en el

se acredita la actuación irregular, es decir, la que se realice de manera "ilegal" o "anormal", en contraste con las condiciones normativas o los parámetros credos por la propia administración[24]. Además, la deferencia a los órganos legislativos para regular los alcances de la figura mediante la adecuación del marco normativo respectivo para definir los supuestos, sujetos, excepciones y procedimiento a seguir, con la limitación de no poder desvirtuar el esquema constitucional que fija la procedencia del derecho sustantivo a una indemnización a partir de que se acredite la existencia de un daño imputable al Estado y que sea consecuencia de su actuación irregular.

130. Respecto a los sujetos que resulta aplicable, el primer párrafo del artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, señala que son, entre otros, los entes públicos federales, dentro de los que se encuentran las entidades de la administración pública federal y cualquier otro ente público de carácter federal.[25] En este contexto, si como quedó precisado la Comisión Federal de Electricidad es una empresa productiva del Estado que forma parte de la Administración Pública Federal, entonces resulta claro que es sujeto de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

---

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXVII, junio de 2008, página 719, registro 169428.

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

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

131. Por otra parte, el artículo 1 de la Ley señala que tiene por objeto fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado. Reconoce que la responsabilidad extracontractual a cargo del Estado es objetiva y directa, y la indemnización deberá ajustarse a los términos y condiciones señalados en esta Ley y en las demás disposiciones legales a que la misma hace referencia.

132. Además, el referido precepto establece que la actividad administrativa irregular es la que causa daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate.[26]

133. Así, para determinar si se actualiza o no una actividad administrativa irregular, es necesario atender a la naturaleza de la actividad que se está reclamando como causante de los daños. En el caso, la transmisión y distribución de energía eléctrica a cargo de la Comisión Federal de Electricidad.

134. En efecto, tal y como quedó precisado con la reforma constitucional en materia de Energía si bien un aspecto central fue convertir a la

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

Comisión Federal de Electricidad en una empresa productiva del Estado y establecer un régimen comercial respecto de los actos o aspectos que deriven de los contratos; lo cierto es que **tratándose de la transmisión y distribución de energía eléctrica el Constituyente definió que son un servicio público por involucrar la existencia de redes en la prestación del servicio, por lo que el Estado mexicano conserva el dominio de las distintas actividades involucradas en la prestación de dicho servicio público y por lo tanto rige la expansión de las redes de transmisión y distribución para asegurar la confiabilidad, calidad, continuidad, sostenibilidad y eficiencia del suministro del servicio eléctrico**.

135. Por lo anterior, el artículo 27 de la Constitución Federal reconoce que corresponde exclusivamente a la Nación el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica y precisa que en estas actividades no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes.

136. En ese sentido, el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica es una actividad administrativa que exclusivamente corresponde prestar al Estado y que, de acuerdo con lo señalado en el artículo 28 de la Constitución Federal, el Estado ejerce de manera exclusiva funciones en materia de servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica.

137. Ello, sin que pase desapercibido que en términos del artículo 82[27] de la Ley de la Comisión Federal de Electricidad, todos los actos que se

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

desarrollen dentro del procedimiento de contratación hasta el momento del fallo serán de naturaleza administrativa pero una vez firmado el contrato, éste y todos los actos o aspectos que deriven del mismo serán de naturaleza privada y se regirán por la legislación mercantil o común aplicable. Ello, pues como quedó señalado al responder la primera cuestión, la Comisión Federal de Electricidad puede llevar a cabo actividades y actos cuyo objeto puede estar sujeto a normas de derecho público y privado, dependiendo de su naturaleza, tal es el caso de los contratos celebrados entre el Estado y los particulares que se rigen por la legislación mercantil o común aplicable. Sin embargo, en el caso, la actividad de transmisión y distribución de energía eléctrica se realiza bajo el régimen de servicio público, el cual se presta por cuenta y orden del Estado, en términos de los artículos 27 y 28 de la Constitución Federal, así como el artículo 5 de la Ley de la Comisión Federal de Electricidad [28] y por lo tanto se encuentra regido por el derecho administrativo.

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

[28] **Artículo 5.-** La Comisión Federal de Electricidad tiene por objeto prestar, en términos de la legislación aplicable, **el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, por cuenta y orden del Estado Mexicano.**

139. Por ello, a juicio de esta Primera Sala, **los daños que se generen con motivo la prestación de un servicio público deficiente, como es la transmisión y distribución de energía eléctrica actualiza la responsabilidad patrimonial del Estado.** Es menester reiterar que este Alto Tribunal,[29] ha señalado la actividad irregular del Estado también se configura cuando la función administrativa se realiza de manera defectuosa, esto es, sin atender a las condiciones normativas o a los parámetros establecidos en la Ley o en los reglamentos administrativos por lo que, cuando en la prestación de un servicio público se causa un daño a los bienes y derechos de los particulares por haberse actuado irregularmente, se configura la responsabilidad del Estado de resarcir el daño y por otro lado, se genera el derecho de los afectados a que sus daños sean reparados.

140. En ese sentido, tal y como esta Primera Sala ha determinado, la actividad administrativa irregular del Estado también comprende la prestación de un servicio público deficiente, por lo que la responsabilidad patrimonial del Estado se puede actualizar cuando el Estado, o el agente que actúa por su conducto, como ente responsable de la prestación adecuada de los servicios públicos a su cargo actúa de manera irregular.

141. Tales consideraciones están sustentadas en los criterios adoptados por esta Primera Sala contenidos en la jurisprudencia 1a./J. 129/2012 (10a.) de rubro: “RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LA ACTUACIÓN NEGLIGENTE DEL PERSONAL MÉDICO QUE

[29] El Tribunal en Pleno en la acción de inconstitucionalidad 4/2004 y esta Primera Sala en el amparo directo en revisión 10/2012. Tal criterio puede observarse en la jurisprudencia P.J. 42/2008, de rubro: “RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO OBJETIVA Y DIRECTA. SU SIGNIFICADO EN TÉRMINOS DEL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XXVII, junio de 2008, página 722.

LABORA EN LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL (IMSS E ISSSTE) QUEDA COMPRENDIDA EN EL CONCEPTO DE 'ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA IRREGULAR' A QUE SE REFIERE EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 113 CONSTITUCIONAL"[30], así como en la tesis aislada 1a. CXXXI/2012 (10a.), de rubro: "RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA IRREGULAR A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 113 CONSTITUCIONAL, COMPRENDE EL DEBER DE REPARAR LOS DAÑOS GENERADOS POR LA ACTUACIÓN NEGLIGENTE DEL PERSONAL MÉDICO QUE LABORA EN UN ÓRGANO DEL ESTADO".[31]

142. De ahí que, al margen de que el artículo 1913 del Código Civil Federal contemple la acción por responsabilidad civil objetiva que procede cuando una persona hace uso un mecanismo peligroso por sí mismo, lo cierto es que el último párrafo del artículo 109 de la Constitución Federal es determinante al señalar que la responsabilidad objetiva procede por los daños que cause, no cualquier persona, sino **el Estado,** con motivo de su actividad administrativa irregular, lo cual abarca la prestación deficiente de un servicio público que como en el caso, es la transmisión y distribución de la corriente eléctrica, en términos de los artículos 27 y 28 de la Constitución Federal.

143. Por ello, esta Primera Sala no comparte la conclusión alcanzada por el Tribunal Colegiado relativa a que el juicio de origen es de naturaleza civil y del fuero federal porque se aplican leyes federales e interviene el Estado mexicano para otorgar el servicio de energía eléctrica, pues ello

---

[30] Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, décima época, tomo 1, libro XIX, abril de 2013, página 899. Dicha jurisprudencia deriva de la ejecutoria de la contradicción de tesis 210/2012.

[31] Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, décima época, tomo 1, libro XI, agosto de 2012, página 496. Esta tesis deriva de la ejecutoria del amparo directo en revisión 10/2012.

implica desconocer el sentido y alcance del artículo 109, último párrafo, de la Constitución Federal.

144. En ese orden de ideas, si desde la demanda el entonces actor afirmó que la incapacidad total y permanente derivó de la descarga eléctrica proveniente de cables de alta tensión propiedad de la Comisión Federal de Electricidad por el incumplimiento de los requisitos establecidos por la norma **********, entonces es inconcuso que **tratándose de la prestación del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica a cargo del Estado, la actuación irregular de éste se origina por el incumplimiento de las medidas y requisitos correspondientes para su instalación, entre otras cuestiones, por incumplir lo establecido en los instrumentos normativos y técnicos que regulen las instalaciones destinadas a la utilización de la energía eléctrica, a fin de que ofrezcan condiciones adecuadas de seguridad para las personas y sus propiedades, como podría ser las Normas Oficiales Mexicanas en la materia.**

145. De ahí que la actuación irregular de la Comisión Federal de Electricidad, como empresa productiva del Estado que forma parte de la administración pública, se origina por el incumplimiento de las prescripciones técnicas al momento de prestar una actividad administrativa técnica, como es el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, destinada a satisfacer una necesidad de interés general, cuyas características son su generalidad, uniformidad, continuidad, regularidad, obligatoriedad y subordinación a la administración pública.

146. Ello, sin que tampoco pase desapercibido que esta actividad técnica pueda imputarse a las personas singulares que la realizan, pues es originada y dirigida por el ente del Estado que la realiza, de ahí que

dicha actividad es reprochable a la propia Comisión Federal de Electricidad, pues en términos del artículo 5 de la Ley de la Comisión, presta el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, por cuenta y orden del Estado Mexicano.

147. El concepto de organización y la apropiación de los resultados de la actividad técnica [32] que se prestan por cuenta y orden del Estado Mexicano, en el caso el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, justifica la construcción positiva de la responsabilidad del Estado por la actividad técnica como una responsabilidad directa.

148. Por otra parte, la vía en que debe reclamarse la indemnización por **los daños que se generen con motivo la prestación de un servicio público deficiente, como es la transmisión y distribución de energía eléctrica es la administrativa.**

149. Al respecto, esta Primera Sala ha sido consistente en señalar que la vía administrativa fue la elegida por el legislador en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado para tramitar el reclamo por la responsabilidad administrativa del Estado [33] Asimismo, se ha determinado que la obligación de acudir a la vía administrativa, y no a la civil, no implica una desnaturalización del derecho consagrado en el artículo 113 constitucional[34].

---

[32] *Cfr.* Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, T. I, Palestra, Temis, Lima, Bogotá, 2006, pp. 878 a 882.
[33] *Cfr.* Amparo en revisión 903/2008, resuelto el doce de noviembre de dos mil ocho, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: José de Jesús Gudiño Pelayo, José Ramón Cossío Díaz (Ponente), Juan Silva Meza, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Sergio Valls Hernández.
[34] *Cfr.* Amparo directo en revisión 1044/2011, resuelto el quince de junio de dos mil once, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz (Ponente), Guillermo Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

150. Así, esta Sala ha sido consistente en señalar que **la vía administrativa es la idónea para demandar la reparación de los daños derivados de la actividad administrativa irregular del Estado** (particularmente por los daños ocasionados por el personal médico de las instituciones de salud pública), si se demanda al Estado. Por otra parte, **la vía ordinaria civil, sólo es procedente cuando se demande a un ciudadano en lo particular,** por lo que en esta vía no es posible demandar a las entidades públicas, ya que el artículo 1927 del Código Civil Federal fue derogado al momento de expedirse la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. No obstante, se estableció que es posible reclamar en lo particular al personal de las instituciones públicas que haya actuado negligentemente.[35]

151. En ese sentido, resulta aplicable la jurisprudencia 1a./J. 130/2012 (10a.) de rubro: "RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LA VÍA IDÓNEA PARA DEMANDAR LA REPARACIÓN DE LOS DAÑOS DERIVADOS DE LA ACTUACIÓN NEGLIGENTE DEL PERSONAL MÉDICO QUE LABORA EN LOS INSTITUTOS DE SEGURIDAD SOCIAL (IMSS E ISSSTE), ES LA ADMINISTRATIVA"[36] y la tesis 1a. CXXXIII/2012 (10a.) de rubro: "RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LA VÍA IDÓNEA PARA DEMANDAR

---

[35] *Cfr.* Amparo directo en revisión 10/2012, Resuelto el once de abril de dos mil doce, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz, Guillermo Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente (Ponente) Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Lo cual se reiteró en el amparo directo en revisión 1277/2012, resuelto el veintinueve de agosto de dos mil doce, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz (Ponente), Guillermo Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea; en la contradicción de tesis 210/2012, resuelta el diecisiete de octubre de dos mil doce, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: (Ponente) Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Guillermo Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo; y en la en el amparo directo en revisión 3542/2013. Resuelto el quince de enero de dos mil catorce, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (Ponente), José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo.

[36] Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, décima época, tomo 1, libro XIX, abril de 2013, página 900. Dicha jurisprudencia deriva de la ejecutoria de la contradicción de tesis 210/2012.

DEL ESTADO LA REPARACIÓN DE LOS DAÑOS DERIVADOS DE ACTOS DE NEGLIGENCIA MÉDICA ES LA ADMINISTRATIVA.”[37]

152. Por otra parte, esta Primera Sala señaló que la figura de responsabilidad patrimonial del Estado no reclama un ámbito material propio –por ejemplo, civil o administrativo–, y tampoco uno espacial específico –Federación, Ciudad de México, estados y Municipios–, pero constriñe a que la legislación respectiva haga operativo el derecho a la indemnización a partir del esquema de responsabilidad objetiva y directa. [38] Sin embargo, esta Sala precisó que pese a que el texto constitucional no exige una vía específica, sí es necesario que la vía que se defina, se construya como **una vía única y excluyente de otras, de modo que las y los particulares no puedan elegir la que más les convenga.**[39]

153. En ese sentido, es incorrecta **la afirmación del Tribunal Colegiado** al señalar que el supuesto previsto en el artículo 1913 del Código Civil Federal no excluye la aplicación del diverso artículo 1 de la Ley Federal

---

[37] Cuyo texto es: “Respecto a la vía procesalmente idónea para ejercer el derecho a reclamar la reparación de los daños causados por el Estado, el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deja un amplio margen al legislador para diseñar el procedimiento a través del cual pueda hacerse efectivo el sistema de responsabilidad patrimonial del Estado. **En el ámbito federal, el legislador optó por configurar en la vía administrativa la reparación de los daños causados por una actividad administrativa irregular, a través del procedimiento establecido en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado**. Así, en tanto la actividad administrativa irregular del Estado comprende la prestación deficiente de los servicios de salud, es la vía administrativa la idónea para demandar del Estado la reparación de dichos daños.” Visible en la Décima Época Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, libro XI, agosto de 2012, tomo 1 página: 496, registro: 2001474. Precedente: Amparo directo en revisión 10/2012. **********. 11 de abril de 2012. Cinco votos. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Ana María Ibarra Olguín.

[38] *Cfr.* Amparo directo en revisión 6112/2012, resuelto el quince de agosto de dos mil dieciocho, por unanimidad de tres votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (Ponente), José Ramón Cossío Díaz y Presidenta Norma Lucía Piña Hernández, en contra de los emitidos por los Ministros: Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

[39] Tesis 1a. LV/2009, cuyo rubro es “RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 113, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE UN DERECHO CUYA EXIGIBILIDAD DEBE ENCAUSARSE EN LA VÍA Y PROCEDIMIENTOS PREVISTOS POR EL LEGISLADOR ORDINARIO, MIENTRAS NO RESTRINJAN SU CONTENIDO MÍNIMO”. Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIX, abril de 2009, página 591, registro 167385.

de Responsabilidad Patrimonial del Estado pues ambas coexisten armónicamente y sólo dependerá de la naturaleza de la acción junto con la vía que seleccione el actor para que se actualice la procedencia de una u otra. Así, tal como esta Primera Sala ha señalado la flexibilidad del régimen constitucional, entendida como la libertad configurativa que otorga a los órganos legislativos para regular la responsabilidad patrimonial del Estado, carece del alcance que pretende darle el órgano colegiado, al pretender que se admita la posibilidad de que reclamaciones patrimoniales contra el Estado se puedan tramitar en una vía distinta a la expresamente legislada para tal efecto.

154. Ello, pues en el ámbito federal, el legislador optó por configurar en la vía administrativa la reparación de los daños causados por una actividad administrativa irregular, a través de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, la cual en su capítulo III, establece el procedimiento que debe seguirse para exigir la responsabilidad patrimonial de los entes públicos federales.

155. Bajo las premisas apuntadas, como ya se adelantó, son fundados los argumentos expresados por la recurrente en sus dos agravios, ya que este Alto Tribunal y, en particular, esta Primera Sala, entre otros, en el amparo directo en revisión 4194/2013, ya ha definido que la vía para reclamar la reparación de los daños causados por el Estado (en este caso los derivados de la prestación deficiente del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica por parte de la Comisión Federal de Electricidad), es necesariamente la administrativa y que el procedimiento que tiene que desahogarse para hacerse efectiva tal pretensión, es el de reclamación previsto en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

156. Por consiguiente, resulta desacertada la conclusión a la que arribó el Tribunal Colegiado en relación con la competencia y la vía que se surten en el presente asunto, al resolver que corresponde a los juzgados y tribunales del Poder Judicial de la Federación en materia civil, partiendo de la base de que en el caso se planteó una acción por responsabilidad civil objetiva fundada en la creación de un riesgo con motivo de la transmisión y distribución de energía eléctrica a cargo de la Comisión Federal de Electricidad.

157. Por tanto, no es procedente la vía ordinaria civil, ya que tal como lo sostiene la recurrente, esta Primera Sala ha establecido que esta vía sólo es procedente cuando se demanda a un ciudadano en lo particular y no así, a las entidades públicas.

158. De ahí que, contrario a lo que estimó el Tribunal Colegiado, no puede considerarse que la vía esté sujeta a elección de la parte actora dependiendo de la naturaleza de la acción que pretenda intentar, en virtud de que, como ya se determinó, la reparación de los daños que reclama el quejoso a la Comisión Federal de Electricidad, sólo puede solicitarse en la vía administrativa a través del procedimiento previsto en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

159. En este contexto, no pueden coexistir los supuestos establecidos en el artículo 1 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, ni en el 1913 del Código Civil Federal, como lo determinó el órgano colegiado, toda vez que prevén cuestiones distintas en tanto que el primero define la responsabilidad patrimonial del Estado a partir de una actuación administrativa irregular, cuya vía procesal, como ya se destacó, es únicamente la administrativa y en cambio, el segundo, regula la acción por responsabilidad civil objetiva –imputada a un

particular- creada en un riesgo por el manejo de mecanismos peligrosos en sí mismos, cuya vía procesal es la ordinaria civil. Lo anterior, además, se sustenta en el hecho de que el artículo 1927 del Código Civil Federal fue derogado al momento de expedirse la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

160. Por tales motivos, como lo afirma la recurrente, fue incorrecto que el Tribunal Colegiado concluyera que el caso era de naturaleza civil del fuero federal, pues en el presente asunto, atendiendo al último párrafo del artículo 109 de la Constitución Federal, los daños que con motivo de la actividad administrativa irregular cause el Estado en los bienes o derechos de los particulares será objetiva y directa y los particulares tienen derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que en el caso federal, establece la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

161. Lo anterior, es consistente con la doctrina desarrollada por esta Primera Sala en el sentido de que el precepto constitucional que contempla la figura de la responsabilidad patrimonial del Estado, tiene dos consecuencias fundamentales[40]. La primera consiste en que el precepto crea un derecho sustantivo a una indemnización[41], cuyo contenido mínimo debe garantizarse invariablemente, aunque puede

---

[40] Tesis 1a. LIII/2009, cuyo rubro es “RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 113, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS SUPONE LA DIVISIÓN COMPETENCIAL PREVIAMENTE ESTABLECIDA EN ELLA”. Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIX, abril de 2009, página 593, registro 167383.
Ambos temas se desarrollan con mayor profundidad en la tesis 1a. LII/2009cuyo rubro es “RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 113, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE UN DERECHO SUSTANTIVO EN FAVOR DE LOS PARTICULARES”. Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXIX, abril de 2009, página 592, registro 167384.
[41] La Primera Sala insistió sobre el punto en la tesis aislada 1a. CXLVII/2011cuyo rubro es “RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR DAÑOS DERIVADOS DE ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA IRREGULAR. LA POTESTAD REGULADORA DEL LEGISLADOR ES AMPLIA, PERO NO PUEDE LLEGAR A DESNATURALIZAR EL DERECHO A SER INDEMNIZADO, CONSAGRADO EN EL ARTÍCULO 113 CONSTITUCIONAL”. Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXXIV, agosto de 2011, página 229, , registro 161198,

ser ampliado por las leyes de la materia[42]. La segunda consecuencia consiste en que la Constitución consagra un principio de deferencia a los órganos legislativos (o libertad configurativa), de modo que sean éstos quienes definan la forma o bases del reclamo, el trámite o procedimiento, los límites de la figura y el mecanismo para individualizar la indemnización.[43]

162. Sustentan dicha determinación, además, los criterios contenidos en las tesis aisladas 1a. CXLVI/2011 y 1a. CC/2015 (10a.) de esta Primera Sala, de rubros: "RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR DAÑOS DERIVADOS DE ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA IRREGULAR. DEBE RECLAMARSE POR LA VÍA ADMINISTRATIVA, DE CONFORMIDAD CON LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO, OBLIGACIÓN QUE NO DESNATURALIZA EL DERECHO CONSAGRADO EN EL ARTÍCULO 113 CONSTITUCIONAL"[44] y

---

[42] Tesis 1a. LIV/2009 cuyo rubro es "RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 113, SEGUNDO PÁRRAFO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL ESTABLECE UN DERECHO SUSTANTIVO QUE PUEDE SER AMPLIADO POR EL LEGISLADOR ORDINARIO". Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIX, abril de 2009, página 590, registro 167386.

[43] Tal y como se precisó por esta Primera Sala, al resolver el amparo directo en revisión 6112/2016.

[44] Del texto siguiente: "El artículo 113 constitucional concede un derecho sustantivo a reclamar responsabilidad administrativa al Estado, sin especificar la vía por la cual debe ser exigida. Dicho precepto establece que la responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa; así como que éstos "tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes" otorgando, por tanto, un margen amplio al legislador, quien en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, ha determinado que las reclamaciones de responsabilidad deben hacerse por la vía administrativa (artículo 18). A juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la necesidad de reclamarla por la vía administrativa -en contraposición a la vía civil-, no desnaturaliza el derecho a recibir una indemnización integral por los daños sufridos por actividad administrativa irregular y, por tanto, no viola el derecho consagrado en el artículo 113 de la Constitución. El hecho de tener que acudir en primera instancia a la propia administración pública no es algo que redunde en un perjuicio definitivo para el particular o que deje al Estado en una posición equivalente a erigirlo, simultáneamente, en juez y parte en el conflicto. En primer lugar, las reclamaciones en la vía administrativa benefician a los ciudadanos, en la medida en que les dan la oportunidad de reclamar por los daños sufridos sin necesidad de iniciar un procedimiento jurisdiccional de naturaleza más larga. Además, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece reglas más beneficiosas respecto de la acreditación del actuar estatal, el daño y el nexo causal, que los estándares clásicos de responsabilidad civil extracontractual. En segundo lugar, después de la resolución administrativa queda abierta la posibilidad de acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa, la cual si bien es una entidad estatal, será típicamente distinta a aquella a la cual se imputa el daño. Finalmente, queda siempre abierta la vía de los tribunales federales de amparo, lo cual refuerza la inexactitud de sostener que

"RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LA DECLARACIÓN DE INCOMPETENCIA DEL JUEZ CIVIL PARA CONOCER DE LA RECLAMACIÓN RELATIVA, SIN ENVIARLA A LA AUTORIDAD COMPETENTE, NO VULNERA LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE ACCESO A LA JUSTICIA Y TUTELA JUDICIAL (LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO)",[45] respectivamente.

163. En las relatadas consideraciones, son fundados los agravios de la recurrente, pues la Comisión Federal de Electricidad, en su carácter de empresa productiva del Estado, está sujeta a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado con motivo de la actuación irregular que le imputa el quejoso, por lo que la vía administrativa es la única procedente para tramitar su reclamo a través del procedimiento previsto en el ordenamiento referido. Cabe destacar que el Tribunal Colegiado deberá tomar en cuenta que el quejoso tiene expedita la vía administrativa para tramitar ante la Comisión Federal de Electricidad el recurso de reclamación conforme al procedimiento que prevé la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. La resolución que dicte dicha Comisión, podrá impugnarse mediante recurso de revisión en vía administrativa, o bien, directamente por vía jurisdiccional ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

---

la obligación de reclamar la responsabilidad del Estado por la vía administrativa desnaturaliza el derecho a ser indemnizado, consagrado en el artículo 113 de la Constitución." Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XXXIV, agosto de 2011, página 228.

[45] Del texto siguiente: "La única vía posible para ejercer el derecho a reclamar la reparación de los daños causados por el Estado es la administrativa; de ahí que el procedimiento que tiene que desahogarse para hacer efectiva la pretensión relativa es el previsto en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. Por tanto, si se ejerce dicha acción por la vía civil y el juzgador se inhibe de conocer del asunto sin enviarlo a la autoridad competente, no se vulneran los derechos fundamentales de acceso a la justicia y tutela judicial, en virtud de que deja a salvo los derechos del demandante, quien puede hacerlos valer ante la autoridad competente, otorgándole la posibilidad de encauzar su pretensión en la vía correcta, y preparando su acción bajo los requerimientos que exige la ley." Visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, décima época, tomo I, libro 19, junio de 2015, página 602.

164. Al respecto, debe tenerse presente que, aun cuando el promovente no interpuso recurso de reclamación ante la Comisión Federal de Electricidad, no opera la prescripción de su derecho a reclamar la indemnización por la reparación de los daños que establece el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.[46]

165. Lo anterior es así, pues se debe tomar como fecha de interposición la que se establece en la presentación de la demanda ante la autoridad incompetente, en razón de que el plazo se interrumpió en el momento en que se admitió la demanda y el Juez de Distrito no declinó su competencia para conocer el asunto, en tanto que dicho presupuesto procesal es de estudio oficioso.[47]

166. En ese sentido, el plazo para interponer el recurso de reclamación ante la Comisión Federal de Electricidad, se interrumpió el veinticuatro de marzo de dos mil diecisiete, fecha en que el Juez Tercero de Distrito en el Estado de Guerrero admitió la demanda en la vía ordinaria civil. Resulta aplicable la tesis aislada 1a. CXCIII/2014 (10a.) de esta Primera Sala, de rubro: “RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.

---

[46] “**Artículo 25.** El derecho a reclamar indemnización prescribe en un año, mismo que se computará a partir del día siguiente a aquel en que se hubiera producido la lesión patrimonial, o a partir del momento en que hubiesen cesado sus efectos lesivos, si fuesen de carácter continúo. Cuando existan daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo de prescripción será de dos años. Los plazos de prescripción previstos en este artículo, se interrumpirán al iniciarse el procedimiento de reclamación, a través de los cuales se impugne la legalidad de los actos administrativos que probablemente produjeron los daños o perjuicios.”

[47] Véase la siguiente jurisprudencia: “COMPETENCIA POR RAZÓN DE LA MATERIA. EL JUEZ DEL CONOCIMIENTO PUEDE EXAMINARLA DE OFICIO EN EL PRIMER PROVEÍDO QUE EMITA RESPECTO DE LA ADMISIÓN DE LA DEMANDA, O BIEN, DURANTE EL PROCEDIMIENTO, E INCLUSO, AL DICTAR LA SENTENCIA CORRESPONDIENTE (LEGISLACIONES DE LOS ESTADOS DE CHIHUAHUA Y CHIAPAS) De la interpretación de los artículos 40 y 150 a 152 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Chihuahua, así como de los numerales 151, 153 y 165 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Chiapas, se advierte que la competencia por razón de la materia es improrrogable y, por consiguiente, no puede inferirse sumisión tácita o expresa por las partes; de ahí que es válido que su análisis se verifique de oficio por los órganos jurisdiccionales respectivos, ya sea en el primer proveído que pronuncien sobre la admisión de la demanda, o bien, durante el procedimiento, e incluso, al dictar la sentencia correspondiente, en virtud de constituir un presupuesto procesal para dictar una resolución válida.” Tesis: 1a./J. 6/2012 (10a.), localizable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, décima época, tomo 1, libro VII, abril de 2012, página 334.

EL PLAZO PARA RECLAMAR LOS DAÑOS OCASIONADOS SE INTERRUMPE CUANDO EL JUZGADOR CIVIL ADMITE LA DEMANDA”.[48]

**Notifíquese**;…

EN TÉRMINOS DE LO PREVISTO EN LOS ARTÍCULOS 113 Y 116 DE LA LEY GENERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, Y 110 Y 113 DE LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA; ASÍ COMO EN EL ACUERDO GENERAL 11/2017, DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, PUBLICADO EL 18 DE SEPTIEMBRE DE 2017 EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN ESTA VERSIÓN PÚBLICA SE SUPRIME LA INFORMACIÓN CONSIDERADA LEGALMENTE COMO RESERVADA O CONFIDENCIAL QUE ENCUADRA EN ESOS SUPUESTOS NORMATIVOS.

[48] Visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, décima época, tomo I, libro 6, mayo de 2014, página 557.