

ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA A DISTANCIA EL JUEVES 11 DE MARZO DE 2021.

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

		IDENTIFICACIÓN, DEBATE RESOLUCIÓN PÁGINAS.
68/2020	<p>CONTRADICCIÓN DE TESIS SUSCITADA ENTRE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS EN MATERIA PENAL, PRIMERO EN MATERIAS CIVIL Y ADMINISTRATIVA Y SEGUNDO EN MATERIAS CIVIL Y ADMINISTRATIVA, TODOS DEL NOVENO CIRCUITO, AL RESOLVER, RESPECTIVAMENTE, LOS CONFLICTOS COMPETENCIALES 10/2019, 6/2019 Y 4/2019.</p> <p>(PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO)</p>	3 A 15 RESUELTA
46/2019	<p>CONTRADICCIÓN DE TESIS SUSCITADA ENTRE LA PRIMERA Y LA SEGUNDA SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, AL RESOLVER, POR UNA PARTE, LOS AMPAROS EN REVISIÓN 2600/2018 Y 2731/2018 Y, POR LA OTRA, LOS AMPAROS EN REVISIÓN EN REVISIÓN 1131/2017 Y 1352/2017 Y LOS AMPAROS DIRECTOS 3/2018 Y 19/2018.</p> <p>(PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES)</p>	16 A 49 RESUELTA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL PLENO

SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA A DISTANCIA EL JUEVES 11 DE MARZO DE 2021.

ASISTENCIA:

PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:

ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

SEÑORES MINISTROS:

**ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA
JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ
YASMÍN ESQUIVEL MOSSA
JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS
LUIS MARÍA AGUILAR MORALES
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO
NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ
ANA MARGARITA RÍOS FARJAT
JAVIER LAYNEZ POTISEK
ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

(SE ABRIÓ LA SESIÓN A LAS 11:55 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se abre esta sesión pública del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Secretario, dé cuenta.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto de acta de la sesión pública número 27 ordinaria, celebrada el martes nueve de marzo del año en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: En votación económica consulto ¿se aprueba el acta? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

APROBADA POR UNANIMIDAD DE VOTOS.

Continúe, secretario.

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

CONTRADICCIÓN DE TESIS 68/2020, SUSCITADA ENTRE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS EN MATERIA PENAL, PRIMERO EN MATERIAS CIVIL Y ADMINISTRATIVA Y SEGUNDO EN MATERIAS CIVIL Y ADMINISTRATIVA, TODOS DEL NOVENO CIRCUITO.

Bajo la ponencia del señor Ministro Pardo Rebolledo y conforme a los puntos resolutivos que proponen:

PRIMERO. ESTE TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE ES LEGALMENTE COMPETENTE PARA PRONUNCIARSE SOBRE LA CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS ENTRE EL TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL NOVENO CIRCUITO, EN CONTRA DEL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS CIVIL Y ADMINISTRATIVA, Y SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS CIVIL Y ADMINISTRATIVA, AMBOS DEL NOVENO CIRCUITO.

SEGUNDO. SÍ EXISTE LA CONTRADICCIÓN DE TESIS A QUE ESTE EXPEDIENTE 68/2020 SE REFIERE, ENTRE EL TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL NOVENO CIRCUITO, Y EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS CIVIL Y ADMINISTRATIVA DEL NOVENO CIRCUITO, Y SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS CIVIL Y ADMINISTRATIVA, AMBOS DEL NOVENO CIRCUITO.

TERCERO. DEBE PREVALECER, CON CARÁCTER DE JURISPRUDENCIA, LA TESIS REDACTADA EN LA ÚLTIMA PARTE DEL PRESENTE FALLO.

CUARTO. DESE PUBLICIDAD A LA TESIS JURISPRUDENCIAL QUE SE SUSTENTA EN LA PRESENTE RESOLUCIÓN, EN

TÉRMINOS DE LOS ARTÍCULOS 219 Y 220 DE LA LEY DE AMPARO VIGENTE.

NOTIFÍQUESE; “...”

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, secretario. Señoras y señores Ministros, someto a su consideración los apartados de competencia, legitimación y criterios contendientes. ¿Hay alguna observación? En votación económica, consulto ¿se aprueba? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

APROBADOS POR UNANIMIDAD DE VOTOS.

Le ruego al señor Ministro Pardo, ponente en este asunto, sea tan amable de presentar la existencia de la contradicción.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Sí, muchas gracias, señor Presidente. En el cuarto considerando se sintetiza lo resuelto por los tribunales contendientes y se determina que, en el caso, sí existe la contradicción de tesis denunciada, fijando como punto de contradicción si los conflictos entre jueces de distrito, generados por la separación de juicios en amparo indirecto, deben resolverse por el tribunal colegiado competente o se trata de cuestiones meramente administrativas, que deben ser resueltas conforme a los mecanismos establecidos por el Consejo de la Judicatura Federal. Esta es la propuesta, señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro. ¿Hay algún comentario? Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias, señor Ministro Presidente. En esencia, —yo— estoy de acuerdo con la respuesta que esta contradicción de tesis da al conflicto que se genera entre los criterios de los tribunales colegiados. Desde luego, solo trataría de hacer una pequeña precisión a consideración del propio ponente, más que otra cosa, por ser la manera en que normalmente se atienden los conflictos competenciales una vez que se suscita un diferendo entre los jueces de distrito contendientes. Me explico: de acuerdo con esta propuesta y la jurisprudencia que se generaría, a partir de su resolución, una vez que se dé la separación de juicios, en tanto la materia de cada uno de ellos lo justifica, se haría la remisión de la demanda en la parte que corresponde a la competencia de otro juez.

Evidentemente, en el entendido de que el juez a quien se hizo esa comunicación pudiera aceptarla no se generaría ninguna otra dificultad; regularizaría el procedimiento a través de lo que procesalmente deba ordenar y, a partir de esto, habría —ya— dos juicios radicados en distintos tribunales o juzgados; sin embargo, esto se complica cuando, luego de la separación de autos, uno de los jueces a quien se le envió la demanda escindida —por así llamarle— puede no aceptar esa competencia. De ahí que tendríamos que determinar —como bien lo hace el proyecto— si esta diferencia entre ellos es propia o no de los tribunales colegiados, tal cual si sucediera como fuera la acumulación y un tradicional conflicto competencial o, en su caso, lo debiera resolver el Consejo de la Judicatura.

Yo estoy de acuerdo en que sea un tribunal colegiado; sin embargo, el proyecto apunta a que, una vez remitida la demanda derivada de una inicial sobre la base de la competencia diferenciada y conocida por el segundo juez —si así le llamo— pudiera este rechazarla y, en la eventualidad de que no aceptara esa competencia, el proyecto sugiere un camino, que sería que, en caso de que este segundo juez decidiera no aceptar esta circunstancia, esto generaría un conflicto competencial, que habría de ser remitido a su superior.

Normalmente —y creo que en esto pudiera contribuir mi sugerencia—, es que en los conflictos competenciales, en lo general, obedecen siempre a un principio de razones. El juez, que recibe la demanda y cree que puede dividirla y remitirla, expresará las razones por las que lo hizo y lo enviará al juzgado que corresponda. El juzgado que corresponda deberá recibirla y pudiera compartir o no la opinión del juez que le ha enviado —la Ley de Amparo lo maneja como requirente y requerido—; sin embargo, la solución que presenta el proyecto es que, una vez que este juez requerido no ha crear compartir lo que el requirente hizo, lo deberá elevar al superior jerárquico.

Comentaba que la práctica judicial y la que se apoya —también— en la Ley de Amparo, tratándose de las figuras típicas de la competencia, no abrevia a que el tribunal —el juzgado que recibió la demanda, en segundo término— lo remita al colegiado en caso de que considere que no está de acuerdo con lo que dijo el primer tribunal. Lo que normalmente se hace es que expresa las razones por las que cree que no le asiste la competencia y lo devuelve al inicial. Este lo analiza y, si se convence de lo que le dijo este

juzgado, pues —ya— se quedará con él. En caso de que no lo comparta, lo subirá para que lo determine el tribunal superior o tribunal colegiado de quien previno.

La regla se puede desprender no solo porque así se hace en los juzgados, sino también del propio artículo 48, que nos narra el supuesto de la presentación de una demanda de amparo ante un juez de distrito, quien estima carecer de competencia. Esta disposición dice: “Recibida la demanda y sus anexos por el órgano requerido, éste decidirá de plano, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, si acepta o no el conocimiento del asunto. Si acepta, comunicará su resolución al requirente, previa notificación de las partes. En caso contrario, devolverá la demanda al requirente, quien deberá resolver dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes si insiste o no en declinar su competencia. Si no insiste, se limitará a comunicar su resolución al requerido y se dará por terminado el conflicto competencial. Si insiste en declinar su competencia y la cuestión se plantea entre órganos de la jurisdicción de un mismo tribunal colegiado de circuito, remitirá los autos al tribunal colegiado de circuito de su jurisdicción, el cual dará aviso al requerido para que exponga lo que estime pertinente”.

En el caso concreto, lo único que estoy tratando de evidenciar es que, si bien el paso abreviado pudiera ayudarnos a avanzar en la economía procesal, porque una vez llegada la demanda al otro juzgado este inmediatamente la eleve al colegiado si es que no considera tener competencia, la mecánica tradicional es que da sus razones y ya tenemos la razón inicial con la que se le remitió: la razón de rechazo. Cada uno de ellos pondera sus razones, si el

primero insiste en que no es lo correspondiente, pues lo enviará al colegiado que le corresponde por haber prevenido.

Mi sugerencia, simplemente, sería esa: que, más allá de reconocer lo abreviado del asunto, siempre se ha privilegiado el juego de razones a manera de que el conflicto competencial se cierra — propiamente dicha— cuando los dos han tenido en su conocimiento las razones negativas en cuanto a su conocimiento y, a partir de ello, es que se remite al colegiado para que decida con las razones de cada uno de ellos y las contestaciones que dieron.

Por eso, mi intervención —y ruego me disculpen que me haya extendido— va más en el sentido de conservar esta misma propuesta, pero —quizá— modificarla en cuanto a que no sea el segundo juez el que, una vez que no coincida con la competencia, la suba al colegiado, sino, de acuerdo con las reglas —digamos que— procesales de los conflictos competenciales, estos siempre participan de un criterio de razones: regresárselo al que hizo esa separación de autos sobre el tema competencial.

Esa es una simple reflexión que quise traer a todos ustedes en términos de la propia ley. Entiendo que aquí podemos decidir lo que queramos, en tanto la figura no está prevista, pero sí hay —desde la Ley de Amparo anterior y esta nueva ley— ese principio de que va y viene —por ser coloquial en mi explicación—. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias a usted, señor Ministro.
¿Algún otro comentario? Ministro Pardo.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias, señor Presidente. Tomo nota de la observación del señor Ministro Pérez Dayán, pero creo que estábamos ahorita discutiendo solo el tema de la existencia, ¿no?

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Así es.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Entonces, si me permite, no sé si quiera usted tomar votación del tema.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sí, tomamos votación de la existencia.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Y, una vez que presente —yo— el fondo, con mucho gusto atiendo la sugerencia del señor Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias. Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Mil disculpas, me adelanté.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sí, ahora no lo quise interrumpir, pero sí, efectivamente. Pero —bueno— sirve para que el señor Ministro Pardo ya tenga este adelanto para su presentación. En votación económica, consulto ¿se aprueba la existencia de la contradicción? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

APROBADA POR UNANIMIDAD DE VOTOS.

Y —ahora sí— pasamos al criterio que debe prevalecer. Señor Ministro Pardo, por favor.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias, señor Presidente. En el considerando quinto se hace al estudio del fondo del asunto y se determina cuál es el criterio que debe prevalecer.

La propuesta sostiene que el tribunal colegiado de circuito es el competente para resolver sobre la procedencia de la separación de autos, ordenando si se estima procedente devolver el conocimiento de la totalidad de los actos al juez de origen o, de negarse, mantener el estado de separación de los autos y regresar estos al juzgador que se opuso a su separación.

Para arribar a esta conclusión, se retomó lo dispuesto en la contradicción de tesis 6/96 de este Tribunal Pleno, asunto en el que se establecieron las reglas para la tramitación y procedencia de la separación de autos, señalando —puntualmente— que dicha figura obedece a la misma finalidad que la figura de la acumulación, pues ambas permiten al juzgador la adecuada administración de justicia.

Asimismo, se indicó en ese precedente que, para los casos de la separación de autos en el juicio de amparo, debe iniciarse su trámite incidental, aplicándose los preceptos de la Ley de Amparo anterior relativos a la acumulación.

En este sentido, aplicando la Ley de Amparo y, de manera supletoria, el Código Federal de Procedimientos Civiles se arriba a la conclusión de que la separación de autos debía tramitarse,

dependiendo si los juicios se encontraban radicados ante el mismo juzgado o en diferentes.

Dicha distinción versó en que, cuando en una misma demanda de amparo se reclamen actos desvinculados entre sí, el juez podrá decretar, de plano, la separación de juicios, o bien, tramitarlo vía incidental.

En función de lo anterior, el proyecto propone determinar que el conflicto, que se pueda suscitar respecto a la procedencia o no de la separación de autos, debe ser materia de la competencia de los tribunales colegiados, en términos del artículo 37, fracción VI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, lo cual permite que este pueda devolver la totalidad de autos al juez de origen para su conocimiento o, en su caso, mantener la separación de autos y regresarlos al juzgador que se opuso a esa separación.

Esa es la propuesta del proyecto y, atendiendo a la amable sugerencia del señor Ministro Pérez Dayán, yo estaría a lo que el Pleno determinara.

Me parece que no es precisamente un conflicto competencial al que se está asemejando este trámite, sino —más bien— a los conflictos derivados de la acumulación de autos.

Pero, finalmente, si el Pleno lo estima conveniente, —yo— con mucho gusto agregaría la sugerencia que hizo el señor Ministro Pérez Dayán. Gracias, señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro. ¿Algún comentario? Ministro Laynez.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Gracias, Ministro Presidente. Más bien es una pregunta al Ministro ponente, es una duda. Si se atiende lo que se está proponiendo, entiendo que necesariamente se tendría que devolver al primer juez. Esto va a hacer la solución del conflicto mucho más larga, ¿no?

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sí, Ministro Pardo.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Bueno, implicaría que el juez ordena la separación de autos, lo remite —los autos separados— al juez que estima debe conocerlos. Si este juez lo acepta, no hay problema. Si este juez se opone a recibir esos autos, la propuesta del proyecto es que ese juez lo mandara directamente al tribunal colegiado para que resolviera el conflicto.

La propuesta que nos hace el señor Ministro Pérez Dayán es que, a semejanza de lo que se hace en los conflictos competenciales, él sugiere que el juez que se niega a recibir los autos separados se los regrese al juez original, y ya si el juez original insiste en esa separación, entonces que sea este juez original el que remita los autos a un tribunal colegiado. Insisto, el trámite lo entiendo porque así está previsto para conflictos competenciales. En este caso, no se trata de un conflicto competencial; ya hay una determinación del juez de origen, que estableció la separación de autos y, en su caso, pues tendría que revocar su propia determinación para quedarse con los autos que ya había ordenado separar. En fin, pero —insisto— yo atiendo a lo que el Pleno determine.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro. Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias, señor Ministro Presidente. Estas aclaraciones que surgen en torno al comentario que hice me traen a una reflexión: ¿qué es lo que el segundo juez —por así llamarle— está no aceptando? ¿No acepta el hecho mismo de que se haya hecho la separación de autos o, en todo caso, considera que no es competente para conocer de esa demanda separada? Porque —yo— no sé si esté dentro de la posibilidad de un juez oponerse a una separación de autos decidida por otro juez.

El punto en concreto le causa perjuicio al quejoso. El juez en segundo plano —pues— no tiene una condición específica para oponerse ante la separación. El propio juez tomó una determinación en caso de que quisiera considerar que no le es competente. Podría decir que no lo va a ser porque no habría necesidad de hacer esa separación, quizá apelando al criterio de que hay esta conexidad o que son competentes ambos por prevención. En realidad, las condiciones para considerar la separación de autos participan de la idea de que en la demanda se contienen dos actos completa y absolutamente diferenciados que pudieran, incluso, hasta servir como a una estrategia para radicarle competencia a un juzgado, no obstante que la parte más importante de la demanda correspondería esencialmente a otro juzgado.

Pero aquí mi pregunta es: ¿en realidad el juez al que la ley le llama “el requerido” puede oponerse como tal a conocer sobre la base de

los argumentos jurídicos de la separación de autos, para entender que su homólogo lo hizo equivocadamente? Yo creo que lo único que tendría que hacer es decirle por qué razones cree que no lo son y devolvérselo. Si el primero insiste, pues subirlo al tribunal que previno. Pero esto, entonces, me deja como reflexión dos tipos de argumento. El primer argumento es: no estoy de acuerdo con tu separación porque no era a considerarse, en tanto los actos no están totalmente desvinculados. Segundo, no obstante que no opino respecto de tu separación, no entiendo por qué me los envías a mí, si yo no soy competente. Podría incluir, en todo caso, hasta la materia misma, pero pues esto nos haría reflexionar por qué un tribunal colegiado consideró que sea el Consejo de la Judicatura el que tome conocimiento de ello y no el tribunal colegiado.

Ahora, si la demanda se presentó ante un tribunal colegiado de una materia... ante un juzgado de una materia y ese es el que lo mandó a otro por ser de otra materia, —pues— evidentemente, la raíz de todo esto es la materia que se conoció inicialmente, de suerte que, si el segundo lo sube a su colegiado por estar inconforme con lo que decidió el primero, —pues— entonces prevalecerá la materia del segundo cuando la Ley de Amparo lo que privilegia es el conocimiento del asunto por el órgano que previno. Esa era mi intervención.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro. ¿Alguien más quiera hacer uso de la palabra? Tome votación, secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: A favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: Con el proyecto.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: A favor.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: A favor.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Con el proyecto.

SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Estando con el proyecto, formulo un voto concurrente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Con el proyecto.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe unanimidad de once votos a favor de la propuesta, con anuncio de voto concurrente del señor Ministro Pérez Dayán.

QUEDA APROBADO EL SENTIDO Y LOS ALCANCES DE ESTA CONTRADICCIÓN Y, DE ESTA FORMA, QUEDA DEFINITIVAMENTE RESUELTO ESTE ASUNTO.

Continúe, secretario.

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

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

Bajo la ponencia del señor Ministro Aguilar Morales y conforme a los puntos resolutivos que proponen:

PRIMERO. EXISTE LA CONTRADICCIÓN DE TESIS DENUNCIADA.

SEGUNDO. DEBE PREVALECER CON CARÁCTER DE JURISPRUDENCIA EL CRITERIO SUSTENTADO POR ESTE TRIBUNAL PLENO.

TERCERO. PUBLÍQUESE LA TESIS DE JURISPRUDENCIA QUE SE SUSTENTA EN LA PRESENTE RESOLUCIÓN EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 220 DE LA LEY DE AMPARO.

NOTIFÍQUESE; “...”

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, secretario. Someto a consideración de este Tribunal Pleno los apartados de competencia, legitimación y criterios contendientes. ¿Hay alguna observación? En votación económica consulto ¿se aprueba? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

APROBADOS POR UNANIMIDAD DE VOTOS.

Le pido al señor Ministro Luis María Aguilar, quien es ponente en este asunto, sea tan amable de presentar la existencia de la contradicción.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Como no. Gracias, señor Ministro Presidente.

De la lectura de las ejecutorias se desprende que ambas Salas examinaron casos en los que se tuvo como antecedente que una persona sufrió daños con motivo de la trasmisión y distribución de energía eléctrica, ello por una descarga eléctrica proveniente de las líneas o cables de conducción de tal energía.

La reparación de los daños fue reclamada en diversas vías; en unas ocasiones por la vía civil y, en otras, por la vía administrativa. Esto dio lugar a que, a la postre, se examinara en los juicios de amparo cuál era la vía adecuada para demandar a la Comisión Federal de Electricidad si era la vía administrativa, o bien, la civil.

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

Ambas Salas, de manera coincidente, arribaron a una primera conclusión, consistente en considerar que a la Comisión Federal de Electricidad, teniendo la naturaleza de empresa productiva del Estado, se le puede considerar como un ente público de carácter federal, sujeto a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del

Estado. Son coincidentes las consideraciones sustanciales en que se apoyaron las respectivas resoluciones de las Salas para sustentar cuáles son las condiciones normativas conforme a las cuales procede o no la responsabilidad patrimonial del Estado, así como los sujetos obligados. Donde está la divergencia es en la naturaleza de las funciones que realiza la Comisión Federal de Electricidad, ello derivado de las notas características de la reforma energética de dos mil trece, concretamente, en la flexibilidad que se otorgó a dicha comisión, al transformarla en una empresa productiva del Estado. De tal manera que consideramos que la materia de contradicción de tesis es determinar en qué día debe tramitarse la responsabilidad de la Comisión Federal de Electricidad por los daños que, con motivo de la transmisión y distribución de energía eléctrica, cause en los bienes o derechos de los particulares. Hasta aquí la existencia de la contradicción, señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro. ¿Hay alguna observación sobre la existencia de la contradicción? En votación económica consulto ¿se aprueba? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

APROBADA POR UNANIMIDAD DE VOTOS.

Y pasamos al tema del criterio que debe adoptarse. Adelante, señor Ministro ponente.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Gracias, señor Presidente. En el proyecto —como ustedes podrán haberlo advertido— se hace un estudio muy completo. Se trata de hacer un

estudio de la evolución de la naturaleza de la Comisión Federal de Electricidad en todos sus aspectos. Obviamente —yo— en esta presentación seré lo más escueto posible para no repetir lo que ya señala el proyecto.

En ello, se examina —por un lado— la naturaleza de la Comisión Federal de Electricidad como empresa productiva del Estado, analizando —al efecto— las notas características de la reforma energética del veinte de diciembre del año dos mil trece, haciendo referencia a las áreas estratégicas, a la exposición de motivos de aquella reforma, a su régimen transitorio, así como a algunas premisas fundamentales de dicha reforma. Por otra parte, también se examina lo relativo al régimen de responsabilidad patrimonial del Estado.

En consecuencia, se propone establecer que la vía procedente es la vía administrativa, esencialmente, por la siguiente razón —que, en su caso, quedarán reflejadas, de aprobarse, en la tesis en el apartado “justificación de la jurisprudencia”—.

La naturaleza inherente a la Comisión Federal de Electricidad, así como la cuestión de que el derecho común sea supletorio, no la excluye —por completo— del ámbito del derecho público en el que se halla el fundamento de su existencia como empresa productiva del Estado, en tanto no solo ha de cumplir los valores y principios tutelados en los artículos 25, 27 y 28 constitucionales, sino también otros igualmente tutelados en la norma fundamental, como los que derivan del último párrafo del artículo 109 de la Constitución.

En cuanto a las funciones que realiza con motivo de la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de energía, publicada en el Diario Oficial el veinte de diciembre de dos mil trece, aun cuando se transformó a la Comisión Federal de Electricidad en una empresa productiva del Estado y se estableció un régimen comercial en relación con actos o cuestiones derivadas de los contratos, lo cierto es que, respecto de la transmisión y distribución de energía eléctrica, se definió que tales actividades son un servicio público por involucrar la existencia de redes en la prestación del servicio, por lo que el Estado Mexicano conserva el dominio de distintas actividades involucradas en la prestación de dicho servicio público, actividad administrativa que, exclusivamente, corresponde al Estado prestar. Dicha reforma constitucional fue enfática en mantener la titularidad del Estado sobre los servicios de transmisión y distribución eléctrica, reiterando, a su vez, el carácter público.

Así, si bien la Comisión Federal de Electricidad tiene un régimen especial, lo cierto es que está plenamente identificado en el marco normativo relativo sin que, respecto del régimen de responsabilidad patrimonial del Estado, se encuentre exceptuada dentro de ese régimen especial, pues si bien se le dio el diseño de una empresa, ello fue en lo operativo y estructural, únicamente, para lograr los propósitos de la reforma energética en cuanto a mejorar la calidad del servicio público e incrementar los ingresos de la Nación.

En consecuencia, se estudia en el proyecto, con independencia de la transformación orgánica de esa comisión, que sigue siendo un ente del Estado y no todo su actuar se rige conforme a la legislación civil y mercantil, aunado a que el artículo 2 de la Ley Federal de

Responsabilidad Patrimonial del Estado, que define la responsabilidad estatal, incluye a todo ente público.

De esta forma, se considera que a la actividad administrativa irregular del Estado comprende la prestación de un servicio público deficiente y la vía idónea para demandar del Estado la reparación de los daños con motivo de la prestación deficiente de los servicios es la vía administrativa.

En el último párrafo del artículo 109 de la Constitución se señala algo que resulta determinante, como es la responsabilidad objetiva que procede de los daños que cause no cualquier persona, sino precisamente el Estado con motivo de su actividad administrativa irregular, lo cual comprende la prestación deficiente de un servicio público, como, en el caso, es la transmisión y distribución de energía eléctrica.

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

Por ello, —concluyo— la vía procedente que se propone en este asunto para solucionar la contradicción de tesis es que la indemnización por los daños que se generen con motivo de la prestación de un servicio público, como es la transmisión y distribución de energía eléctrica cuando esta sea deficiente, es la

vía administrativa. En una apretada síntesis, este es el contenido de la propuesta. Señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Muchas gracias, señor Ministro Luis María Aguilar. Ministra Esquivel.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: Gracias, Ministro Presidente. Con su venia. Yo, respetuosamente, no comparto las consideraciones ni el sentido de la jurisprudencia que se propone porque el diseño corporativo que la Constitución y las respectivas leyes de la CFE y de PEMEX transformaron a estos organismos en empresas productivas del Estado, cuyas características y objetivos —según se explicó— en la misma exposición de motivos de la iniciativa en dos mil catorce, con la que se presentaron ambas leyes al Congreso de la Unión, señala lo siguiente la iniciativa. Dice: las nuevas legislaciones pretenden que la CFE y PEMEX queden sujetos, en primer lugar, a lo dispuesto en sus respectivas leyes, reglamentos y las disposiciones que deriven de dichos ordenamientos, pero donde se introduce el verdadero cambio de paradigma el derecho civil y mercantil serán supletorios, es decir, no se acudirá más —dice la exposición de motivos— a la legislación administrativa para colmar las lagunas sobre el funcionamiento de las empresas, como ahora ocurre. No será aplicable la Ley Federal de Entidades Paraestatales ni su reglamento. No será supletoria la legislación sobre contrataciones públicas. Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad se regirán, como cualquier empresa privada, por lo señalado en sus estatutos sociales y por las demás disposiciones del derecho mercantil y civil. La transformación ordenada por la Carta Magna constituye un auténtico cambio de paradigma, pues pretende alinear la estructura

de un organismo público a la de una empresa, dado que ambas comparten el mismo objetivo: generar valor económico. Es decir, la iniciativa propone diseñar empresas de exclusiva propiedad del Estado Mexicano, que gocen de amplia autonomía en diversos ámbitos, como si fueran empresas de carácter privado, y asignarles flexibilidad para celebrar los contratos que, desde una visión exclusivamente empresarial, requieran en su operación cotidiana para conseguir mejores condiciones de rentabilidad —hasta aquí lo señalado en la iniciativa—.

Ahora bien, la supletoriedad a la que se refirió la iniciativa y que el Poder Ejecutivo calificó como un nuevo paradigma respecto de la forma en la que había venido operando dicho organismo quedó plasmada en el primer párrafo del artículo 3 de la Ley de la CFE, al señalar textualmente lo siguiente: “Artículo 3. La Comisión Federal de Electricidad se sujetará a lo dispuesto en la presente Ley, su Reglamento y las disposiciones que deriven de los mismos. El derecho mercantil y civil serán supletorios”. Con base en esta disposición y las motivaciones, que proporcionó el Ejecutivo Federal al presentar la iniciativa de ley de la CFE ante el Congreso de la Unión, coincido con el criterio que ha venido sosteniendo la Segunda Sala en el sentido de que no está regulado ni en la Ley de la CFE ni en la industria eléctrica la vía para exigir el pago indemnizatorio de dicha empresa productiva del Estado, en virtud de que los principios y objetivos constitucionales que la orientan, conforme su nueva estructura y funcionamiento, no debe considerarse de índole administrativo, sino civil y/o mercantil, pues es, precisamente, esta normativa la que resulta supletoria para ser acorde con el mandato y las funciones que desde la Constitución General se le encomendaron a la CFE, ya que sus actividades se

encuadran como empresa productiva del Estado dentro del ámbito empresarial, no el administrativo, por lo que no puede estar sujeta a la responsabilidad patrimonial del Estado.

Consecuentemente, mi voto será en contra del proyecto porque a la CFE —según se explicó en la iniciativa de ley que la rige— no le resulta aplicable la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, sin que esto implique que no deba responder por los posibles daños que ocasione por su operación, ya que, para ello, existe la vía civil y/o mercantil, según corresponda, que es la que coincide con su actual naturaleza corporativa como empresa productiva del Estado. Es cuanto, Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señora Ministra. Ministro Gutiérrez.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias, Ministro Presidente. Bueno, yo comparto la propuesta presentada a la consideración de este Pleno por las siguientes razones: todos los actos sobre los cuales versan los juicios naturales subyacentes a la presente contradicción de tesis se relacionan con daños generados por el despliegue del cableado de la Comisión Federal de Electricidad.

La pregunta que debemos hacernos es: ¿cómo deben calificarse constitucionalmente estas acciones? En mi opinión, debe concluirse que se trata de actividad estatal extracontractual, generada en ejercicio de funciones exclusivas del Estado en áreas estratégicas.

Los artículos 25 y 28 constitucionales establecen que son servicios públicos de dichas áreas la transmisión y distribución de energía eléctrica, las que se realizarán a través de las empresas productivas del Estado, es decir, la CFE, que es propiedad del gobierno federal. Por lo tanto, el despliegue de cableado es parte de un servicio público que solo puede realizarse mediante el ejercicio de una potestad estatal, en la que no pueden participar los particulares.

Dicho lo anterior, me pregunto, conforme a nuestros precedentes: ¿cómo debe caracterizarse un servicio público que solo puede prestar el Estado a través de sus órganos? La respuesta para mí es clara: actividad administrativa del Estado. Una vez alcanzada esta conclusión, la solución de la contradicción de tesis surge en automático: la vía para demandar la reparación del daño con motivo del ejercicio de esa acción estatal es la establecida por el régimen de responsabilidad patrimonial del Estado, consagrado en el artículo 109 constitucional en la forma de un derecho fundamental, cuya única condición de procedencia es que se demande una actividad administrativa irregular del Estado.

La premisa de este razonamiento es que los órganos del Estado no pueden esperar a aprovecharse de las prerrogativas asociadas al ejercicio del poder público sin asumir las responsabilidades constitucionales aparejadas al mismo.

Por estas razones, no podría coincidir en que la vía civil sea una alternativa constitucionalmente legítima. Aunque esta pudiera lograrse una misma indemnización monetaria, ello resulta un poco irrelevante, ya que las normas civiles son disponibles para el legislador; en cambio, la vía administrativa, conforme una garantía

orgánica de un derecho fundamental, la cual debe de ser reglamentada por el legislador con base en los principios del artículo 1° constitucional y sujeta al control de los jueces constitucionales. Esto explica que en la vía administrativa se consagran cargas procesales, distintas a la vía civil, en la cual se presupone relaciones de coordinación. Me cuesta mucho trabajo asumir la premisa que, dado que se establece como supletoria la legislación mercantil, se deje de aplicar el 109 constitucional.

Finalmente, debo precisar que mi criterio se limita a suscribir las anteriores manifestaciones, pues, ciertamente, la CFE es un órgano que tiene permitido participar en el mercado con un carácter de agente económico con base en normas de derecho privado, por lo que esta Corte debe de proceder caso por caso para determinar qué régimen de derecho le resulta aplicable a sus distintas actuaciones. Es cuanto, Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Perdón. Ministro Laynez.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Gracias, Ministro Presidente. Yo, respetuosamente, también me voy a manifestar en contra de la propuesta. Como bien lo dijo el Ministro ponente, la pregunta que subyace, el problema que debemos de responder es cómo determinar la naturaleza mercantil o administrativa de las actividades de la Comisión Federal de Electricidad en estos dos supuestos: transmisión y distribución.

Primero, me voy a referir al criterio orgánico. Conforme al proyecto que se nos presenta, se asignaría la naturaleza administrativa a CFE, atendiendo a un criterio orgánico, esto es, presupone que

aplica la responsabilidad patrimonial porque CFE es un órgano del Estado, empresa pública productiva, es decir, una entidad pública.

A mí me parece que este criterio —en sí mismo— es insuficiente e incorrecto para determinar que procede tal responsabilidad e, inclusive, para calificar como administrativa su actuación. A mí me parece, por un lado, que soslaya que no toda la actividad de los órganos públicos se considera administrativa. Existen entidades públicas que persiguen actividades empresariales y comerciales o industriales y su actuación está lejos de calificarse como administrativa.

Por otro lado, porque no puede pasarse por alto que, aunque la Ley de Responsabilidad Patrimonial señale que están sujetos a ellos todos los entes públicos, este Tribunal ha interpretado, desde la acción de inconstitucionalidad 4/2004, que tal disposición se refiere a cuando dichos actos realizan una función administrativa y se excluye del régimen a las actividades estatales que no sean de esa naturaleza. El propio Poder Judicial es sujeto de esta ley; sin embargo, no lo es en cuanto a todas las funciones que realiza.

Conviene recordar que el Estado, además de amplísimas funciones de imperio, de gobierno, de autoridad —funciones propiamente públicas—, puede también y suele realizar actividades industriales, comerciales o empresariales, y —a mí— me parece que, en estas, tampoco debe de extrañarnos que el régimen aplicable o, en este caso, la responsabilidad no tenga que ser forzosamente administrativa irregular y que sean otras vías en las que, conforme a la naturaleza de la función, se reclame la indemnización.

Pensemos más allá de las empresas públicas productivas. Las sociedades en las que el Estado es accionista mayoritario —que tiene el 51% (cincuenta y uno por ciento) de las acciones—, orgánicamente, son entidades públicas paraestatales, ¿pero estas empresas, estas actividades industriales o comerciales que realizan están sujetas a responsabilidad administrativa, es una función administrativa? Yo creo que no.

El proyecto —muy respetuosamente— me parece que pasa por alto que la naturaleza del órgano no determina la naturaleza de la función que realiza, sino que se tiene que analizar caso por caso esta naturaleza. Segundo, se presupone que, al ser la transmisión y distribución servicio público luego, entonces debe concluirse que es una actividad administrativa, y tampoco lo comparto. Las aerolíneas comerciales en México prestan un servicio público, las empresas de telecomunicaciones prestan servicios públicos, el Estado mismo presta toda una serie de servicios públicos y, en algunos casos, lo hace como una actividad comercial o, inclusive, con fines de lucro.

Por esto, el régimen de servicio público no transforma una actividad en actividad administrativa. Otra cosa muy distinta es que el actuar de los prestadores de ese servicio esté sujeto a diversas leyes administrativas, en tanto que la idea de servicio público presupone un grado mayor de injerencia en su regulación. Y —yo— aquí quiero ser muy claro porque —yo—, por ejemplo, comparto todas y cada una de las tesis que ha emitido la Primera Sala, por ejemplo, en cuanto al servicio de salud... que la negligencia médica sí es indemnizable a través de la responsabilidad administrativa y debe

considerarse una deficiencia en el servicio de salud como una actividad administrativa irregular.

En la Segunda Sala también hemos resuelto amparos directos en revisión exactamente con el mismo criterio, pero, en ese caso, no estamos frente a una actividad comercial ni industrial, como sí es el caso de la distribución y trasmisión que realiza la CFE, aun cuando lo haga —y yo ahí también respetuosamente difiero—, de que la exclusividad o la rectoría del Estado, en este punto, termine por transformar esa actividad industrial y comercial en una actividad administrativa. El Estado —insisto— puede y tiene diversas instituciones establecidas, precisamente, para cumplir muy diversos objetivos y tenemos, a veces, al Estado como autoridad, pero también el Estado como empresario.

Vinculado, por lo tanto, con lo anterior, —yo— el que sea una vía estratégica, un servicio público la trasmisión y distribución no creo que esto lo transforme en una función administrativa.

En resumen —mi opinión—, para efectos de responsabilidad de Estado lo relevante es identificar —como ya dije— esta función y tomar en cuenta la forma en que presta esta actividad CFE, insisto, con independencia de que se considere servicio público. Y, para identificar cómo se presta la trasmisión y distribución, hay que tomar en cuenta que la reforma energética generó una nueva categoría de entidades con un objetivo constitucional —y esto es fundamental, señala—: la creación de valor económico, incrementar los ingresos de la Nación —artículo transitorio del decreto de reforma energética del dos mil trece—. Y esto fue así porque la transformación de estas empresas públicas lo que hicieron es,

precisamente, lograr mantener la propiedad del Estado, pero sí colocar a estas entidades en un nuevo paradigma —como bien lo dice el proyecto— desde el momento en que iban a estar sujetas a la competencia nacional e internacional, que no habían tenido antes de su transformación. Por eso, la idea —como ya lo dijo la Ministra Yasmín Esquivel— fue eso: crear un... romper lo que se venía haciendo o la manera en que se regulaba en la legislación de estas entidades para, sin perder la propiedad y tampoco llegar a una forma societaria, el Estado pudiera realizar actividades industriales y comerciales, igual que lo hacen los particulares que —insisto—, además, habrían de ser competencia de CFE y de Petróleos Mexicanos.

Es importante, efectivamente, no es la supletoriedad lo que nos pueda dar la respuesta, pero —a mí sí— me parece que es donde yo tampoco coincido: en que se nos dice que en ninguna parte de la reforma se desprende la intención de que no aplicará la Ley de Responsabilidad Patrimonial, como sí sucedió con otras leyes específicamente mencionadas. Claro, la reforma no iba a enumerar la cantidad de leyes administrativas que existen para excluirlas, pero sí estableció parámetros —y ahorita me voy a referir a uno en particular— interpretativos, que pueden guiar la solución.

Ya se dijo: el artículo 3 señala, textualmente, que: la Comisión Federal de Electricidad se sujetará a lo dispuesto en esta ley; su reglamento y el derecho mercantil civil serán supletorios. Primero, entonces, el Constituyente y el legislador decidieron que no va a aplicar supletoriamente la legislación administrativa, pero después sí se estableció un criterio interpretativo, previendo, precisamente,

la existencia de todas las demás leyes administrativas vigentes y nuevas o que puedan surgir.

En el artículo 3 nos dice el legislador: “En caso de duda, se deberá favorecer la interpretación que privilegie la mejor realización de los fines y objeto de la Comisión Federal de Electricidad conforme a su naturaleza jurídica de empresa productiva del Estado con régimen especial, así como el régimen de gobierno corporativo del que goza conforme al presente ordenamiento, de forma que pueda competir con eficacia en la industria energética”. Y este —digamos— criterio interpretativo —bastante inusual porque no se ve con frecuencia— que el legislador apunta, incluso, para decir: cuando haya duda, privilegia que esta empresa está hecha para crear valor económico e incrementar el ingreso del Estado. Y, desde luego, eso no va a ser compitiendo en un mercado abierto, aun cuando distribución y transmisión quede reservado al Estado, precisamente, para garantizar esa competencia.

Y, finalmente, no comparto el hecho de que se diga que excluir a CFE del régimen de responsabilidad patrimonial nos lleva a un retroceso o regresión que afecte el derecho a la indemnización —lo acaba de decir el Ministro Gutiérrez Ortiz Mena—.

También en derecho civil se puede resarcir y también de manera completa, porque sostener este criterio —pues— nos llevaría a concluir que el derecho civil, la reparación o el derecho de indemnización por daño patrimonial en el derecho civil es regresivo. No se está excluyendo a CFE del deber de indemnizar o reparar a las personas por los daños que cause su acción; lo único que se está definiendo es cuál va a ser la vía en una actividad industrial y

comercial del Estado, aunque sea servicio público y si no puede existir otra vía. Regresivo sería que volviésemos al artículo o al párrafo que se derogó del código civil, en cuanto que solo se vale la responsabilidad subsidiaria y subjetiva. Y esa no es la idea, el código civil permite una indemnización igual de integral que la responsabilidad patrimonial del Estado.

Por todas estas razones, yo no puedo compartir el proyecto y lo haré valer, en su caso, en un voto particular. Muchas gracias, Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro. Yo, brevemente, quiero decir que estoy de acuerdo con el proyecto.

Para no ocupar tiempo de este Tribunal Pleno, suscribo íntegramente las razones que invocó el señor Ministro Alfredo Gutiérrez —de acuerdo con todo lo que dijo— y esas serían las razones que fundarían mi voto. Y, simplemente sobre lo que acabamos de escuchar, yo quisiera decir algo que me recordó a un viejo maestro, que en clase nos decía: “no me cambies los ejemplos”. Creo que, con todo respeto, todas las cuestiones de aerolíneas y telecomunicaciones, en fin, todos los ejemplos que se dieron aquí, pues no es el tema que estamos analizando.

Y simplemente digo: si la transmisión y distribución de energía eléctrica no es un servicio público que se rige por el derecho administrativo, entonces no sé qué actividad del Estado se puede regir por el derecho administrativo. Esto despoja por completo de contenido al derecho administrativo. Todo lo que se dijo aquí se le podría aplicar a cualquier actividad del servicio público. Los

servicios públicos, en la doctrina más sólida y —además— no reciente —tradicional y clásica— del derecho administrativo, los servicios públicos son por naturaleza derecho administrativo.

Y, obviamente, en este caso —explicó muy bien el Ministro Alfredo Gutiérrez— estamos hablando de lesiones de accidentes derivados, precisamente, de cables y de la prestación de este servicio de transmisión y distribución de energía eléctrica. No se está hablando de otro tipo de cuestiones, que diferenció muy bien el Ministro Gutiérrez. Y, por ello, yo votaré con el proyecto por esos argumentos. Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias, señor Ministro Presidente. La intensidad y profundidad de cada una de las intervenciones que se han expresado nos hace advertir la importancia del tema y los diferentes puntos de vista que en torno a él se dan. Me resulta paradójico —simple y sencillamente, como un tema anecdótico— que la Primera Sala, cuya competencia es civil, haya elegido la materia administrativa para ventilar este asunto y, la Segunda Sala, que es administrativa, haya elegido la vía civil.

Primero, debo aclarar que no estoy de acuerdo con el proyecto, más allá de reconocer el profundo esfuerzo argumentativo que el ponente hizo para llegar a una conclusión.

Segundo, que el criterio contendiente —que es el de la Segunda Sala— no participa de la idea —como pudiera parecer— que en un caso —el administrativo— hay derecho a la indemnización y, en el otro, no la hay. Por el contrario —y de esto me valgo mucho de lo que ya expresó el señor Ministro Laynez, además, haciendo míos

los argumentos de carácter y corte jurídico que ya se dieron para justificar las razones de la Segunda Sala, privilegiando el orden civil para tales efectos—, debo aclarar a todos ustedes que la Segunda Sala varió su criterio, a partir de las reformas constitucionales —que tienen información copiosa—, cuando se hizo la transformación de las empresas productivas del Estado respecto de su nuevo régimen y el sometimiento a distintas reglas en donde concurren con particulares, más allá que las funciones que aquí se analizan, puedan pertenecer en exclusiva al Estado por ser aspectos propios de la ejecución gubernamental. Pero las razones que transformaron en la Constitución a estos organismos para volverlas empresas productivas del Estado son, en ese sentido, abrumadoras en cuanto a su nueva conformación y el ámbito en el que se habrían de desarrollar.

Todas estas razones, que —como quiera que sea— siguen siendo Constitución, independientemente de cómo se les pudiera concebir en un futuro —incluso reglamentario—, apuntaban más hacia este otro universo: el universo en donde se dan las relaciones de igualdad entre las empresas productivas del Estado, los particulares, que concurren en las mismas actividades, y los particulares, quienes tienen, incluso, ya en un futuro —seguramente no lejano— libertad de contratación.

¿Qué es lo que puedo —yo— agregar a lo que ya aquí se dijo por quienes no caminan por el lado del proyecto? Si hay que atender a todos los elementos que pudieran llevarnos a una decisión más informada, un tema fundamental que debemos ponderar es la facilidad con la que se logra una indemnización. Más allá de si los tribunales de jurisdicción ordinaria tardan o no tardan —que esa es

una cuestión completamente ajena a la técnica constitucional y más atribuible a la organización judicial—, siempre es importante privilegiar el mayor número de oportunidades para quien sufre un daño.

La vía administrativa, que provocó el cambio en el entonces artículo 113 de la Constitución —hoy 109—, reconoció que la manera de vincular al Estado bajo un régimen de responsabilidad civil no había dado los frutos que correspondían a una figura tan importante, integrada en el Código Civil de mil novecientos veintiocho, precisamente, por las dificultades procesales y la interpretación que la Corte le dio al daño que tendrían que resarcir por la vía civil, el Estado y sus agentes.

Por ello es que elevó a la condición de pública la responsabilidad del Estado, dándole el carácter de patrimonial, es decir, administrativa. Eliminó —como bien dijo el señor Ministro ponente— el artículo 1928 —que ahora era, que luego era el 1927— y quitó de responsabilidad civil al Estado y la encuadró siempre en el texto específico de la responsabilidad administrativa, pasando a un régimen público en el que el afectado solicita la indemnización ante el Estado y, si el Estado se la niega, lo lleva ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Ese fue el principio de la responsabilidad administrativa; sin embargo, la propia Constitución le dio un carácter muy especial: el Estado habrá de responder patrimonialmente cuando su actividad administrativa sea irregular. Y el término “irregular” adjetiviza de manera significativa la posibilidad de recibir o no una indemnización: no se habrá de recibir una responsabilidad resarcitoria o patrimonial por parte del Estado si el daño es causado por una actividad que no fue irregular, lo cual

excluye las causas de fuerza mayor y el caso fortuito. Estas circunstancias no se dan en el derecho civil. El derecho civil, tratándose de la responsabilidad objetiva, resarce el daño por el mero daño, a partir que, desde el Siglo XIX, la codificación civil de nuestro país reconoció el daño objetivo, la responsabilidad objetiva de quien sea solo por el uso de un instrumento peligroso —la teoría del riesgo—.

El hecho de tener cableado en las calles ya supone, de suyo, la posibilidad de una responsabilidad objetiva, independientemente de qué haya producido el daño. Pudo haber sido una tormenta, pudo haber sido el envejecimiento de los postes, pudo haber sido una descarga eléctrica y hasta pudo haber sido un particular, que colisionó con ellos y causaron daños en un domicilio. Esto es la responsabilidad objetiva. El hecho de tener líneas de transmisión supone, potencialmente, la posibilidad de dañar a alguien, pero cuando nos fuéramos al estricto argumento de la responsabilidad patrimonial le correspondería al particular demostrar que hubo una actividad administrativa irregular. ¿Y cuál es si lo que sucedió es que hubo una descarga eléctrica, que rompió el poste de luz y, con ello, cayó el transformador y afectó un auto que estaba ahí estacionado? ¿Qué podría haber hecho la administración para prevenir este hecho de la naturaleza? La decisión final de responsabilidad patrimonial sería: el Estado no está obligado a garantizar el daño que eso causó porque no se advierte que se haya cometido una actividad administrativa irregular.

Distinto sería el caso en el que el poste se cayó, no obstante haber tenido varias denuncias de que ya estaba ladeado y, con todo y todo, así nunca lo atendió y provocó ese accidente. Pero esa sería

la demostración de la actividad administrativa irregular. La otra es del orden civil y, si la del orden civil se corrige en sus tiempos, da un margen de protección infinitamente superior a quien se ve dañado por cualquier causa, considerando la teoría del riesgo, la responsabilidad objetiva del Estado.

Estoy absolutamente seguro que la Primera Sala debe tener muchísimo más conocimiento que el que integra la Segunda Sala respecto de los fenómenos resarcitorios de carácter civil, y perfectamente se podrá distinguir entre la responsabilidad subjetiva —la que pasa por aspectos propios de las personas, ya dolosa, ya culposa, por negligencia o por cualquiera de las características que vuelve culposa la responsabilidad—; mas sin embargo, frente a todas ellas se posiciona la objetiva. El vehículo que transita es un caso de responsabilidad objetiva, y el daño que causa un vehículo está completa y absolutamente diferenciado de la posibilidad de responsabilizar a alguien por negligencia o por lo que sea, a menos —claro está— que aquel que sufrió un daño haya dado causa a este.

Si estas razones no pueden privilegiar un régimen, que da muchísimo más amplitud a quien sufra un daño, entonces no habría razón para que la Segunda Sala hubiera decidido que la vía que se tiene que agotar, cuando se trate específicamente de resarcimiento de daño sea la civil, sumemos algo adicional. La responsabilidad patrimonial es un tema del orden administrativo que requiere de ciertas cargas probatorias y argumentación jurídica porque no solo se basa en hechos, sino en circunstancias de carácter legal. La actividad administrativa irregular es una cuestión a demostrar y se tiene que demostrar bajo muchas figuras.

Corresponde, entonces, a quien solicita el resarcimiento inicialmente solicitar a quien le causó el daño que le resarza lo que le causó, y vendrá la determinación del órgano de control interno sobre si lo cubre o no lo cubre y, luego de ello, el tribunal contencioso administrativo para resolver este diferendo. A diferencia de esta circunstancia del orden público, el enjuiciamiento ordinario solo privilegia los hechos, el hecho concreto: fue derribado un poste que transmitía energía eléctrica a través de sus cables con todo y un transformador, y causó un daño. Eso es todo. Los hechos son los que generaran una circunstancia final. ¿Cuál? La de la responsabilidad objetiva. Aquel que sufrió un daño solo tendrá que demostrar que esos hechos sucedieron; no tendrá que entrar al territorio de demostrar si la actividad administrativa es irregular, atendiendo, entonces, a una circunstancia defensiva tan importante y diferenciadora como es la que yo acabo de explicar. Estoy convencido de que la responsabilidad que deriva de las empresas productivas del Estado, tratándose de los daños que causen las instalaciones que cruzan todas las calles, encuentra muchísimo más cobertura en materia de derechos humanos a partir de su enjuiciamiento ordinario, partiendo de la idea de la responsabilidad objetiva, que hace cubrir o resarcir a partir del daño mismo, prescindiendo de negligencias o de voluntades que pretendían causar un daño. Estas son las razones —entre muchas más— que la Segunda Sala consideró para elegir el camino de la responsabilidad civil.

Yo, por ello y con todo respeto, difiero de la conclusión del proyecto, que —insisto— muy bien elaborado por el señor Ministro ponente, pero creo que, entre ambos hemisferios —opinables por esencia—

, me quedaría con el que le dé muchísimo más facilidad al atentado de obtener un resarcimiento, no solo el vehículo procesal que usa, sino en sus cargas probatorias, considerando que la responsabilidad objetiva es amplísima y la patrimonial solo es por actividad administrativa irregular. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro. Ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias, señor Presidente. En primer lugar, debo decir que este es un tema que se ha discutido muchísimo —efectivamente— en la Segunda Sala, pero que la decisión es mayoritaria de la Segunda Sala. Con todo respeto, debo decir que yo formo parte de la Segunda Sala desde que llegué a la Corte y he participado en todas las discusiones de estos asuntos, y yo he diferido del criterio mayoritario de la Segunda Sala, en particular, en este punto.

Este es —sin duda— son asuntos muy complejos porque la transformación que se dio en dos mil trece —y que aquí se ha mencionado varias veces— pues dejó ámbitos que tienen claros y oscuros y que deben ser interpretados; sin embargo, yo estoy totalmente de acuerdo con el proyecto y con las consideraciones que emitió el Ministro Gutiérrez Ortiz Mena y algunas de las reflexiones que hizo el Presidente de la Corte, pero me parece que hay un punto medular que no se puede perder de vista —que está en el proyecto mencionado—, pero que —a mí— me parece tiene mucha relevancia.

El artículo 27, reformado con motivo de toda esta reforma compleja que se ha mencionado —y que ha tratado cada quien desde su punto de vista de los que han intervenido—, tiene un presupuesto constitucional indiscutible. En el artículo 27 señala, en el párrafo correspondiente, que es el sexto —perdón, no me quiero equivocar... sí, en el sexto—, en su parte final dice: “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”.

Con el mayor respeto a cualquier otra opinión, esta expresión constitucional no deja lugar a dudas. El servicio público en este ámbito —y es el que estamos resolviendo en este momento— le corresponde de manera exclusiva a la Nación. Consecuentemente, esto genera consecuencias. Yo no quiero ir más extenso. Nada más quise puntualizar esto porque ha sido parte de mi razonamiento. Hice voto particular, en su momento, en contra de la decisión de la Segunda Sala. Ahí expresé razones por las cuales no estaba de acuerdo con el criterio que se estaba sosteniendo y, por supuesto, eso quiere decir que estoy de acuerdo con el que ahora se sostiene en este proyecto.

Consecuentemente, pues yo me remitiré a aquel voto particular y a consideraciones adicionales, que pondré en un voto concurrente si es necesario para reforzar mi posición en este punto. Gracias, señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro. ¿Alguien más quiere hacer uso de la palabra? Ministro Pardo.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias, señor Presidente. De manera muy breve. Yo, cuando se resolvieron los asuntos en la Primera Sala —que forman parte de esta contradicción de criterios—, yo emití mi voto en contra, sosteniendo que la vía civil es procedente.

Comparto los argumentos que ya se han expresado aquí por parte del Ministro Laynez y la Ministra Esquivel, pero, además, también parte de las razones de mi voto, en ese sentido —en los asuntos que resolvió la Primera Sala—, fue porque, en los casos que se resolvieron en la Primera Sala, el tribunal colegiado, en ambos casos, determinó un aspecto —que era al que se refería el Ministro Pérez Dayán—: que, en el caso, se trataba de una demanda de responsabilidad civil objetiva por el uso de instrumentos peligrosos y, en esa medida, determinó la procedencia del juicio civil.

Y, además, otro detalle importante, en esos casos, es que no solo la Comisión Federal de Electricidad fue demandada, sino también había codemandados, que eran unas empresas aseguradoras, respecto de las cuales, evidentemente, no procede la responsabilidad administrativa del Estado.

En fin, yo suscribo las razones que ya se dieron. Destaco estos pormenores de los asuntos que resolvió la Primera Sala y, respetuosamente, votaré en contra del proyecto. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro Pardo. Ministro Laynez.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Gracias, Ministro Presidente. Perdón por interrumpir, perdón por participar de nuevo, prometo ser muy breve.

Yo solo quiero hacer una precisión. La cuestión no es dilucidar si estas actividades, que definitivamente son exclusivas del Estado conforme al artículo 27, exclusivas del Estado, bajo la rectoría del Estado y que son servicio público. No se trata tampoco de discutir cuál es la regulación de ellas. Pueden ser totalmente administrativas, pero eso no es lo que está en juego aquí.

Lo que está en juego aquí es: esas entidades, cuando ejercen o realizan ese servicio público, cuál es su relación con terceros. Eso es lo que cambia, eso es precisamente de lo que se trata. Es decir, ¿esa función es administrativa? No. Es comercial, industrial su relación con proveedores, con contratistas, con adquirientes y con ciudadanos a los que daña.

Como, en este caso, ya no releva del orden administrativo la regulación del servicio —quizá—. Solo quise hacer esa precisión: no se trata de cuestionar que no esté regido por el derecho público la exclusividad y el servicio público. Gracias, era una precisión, Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro. Ministro Aguilar.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Muchas gracias, señor Presidente. Es muy interesante todas las razones que se han expresado.

Y creo que esto no tiene que ver con los casos —como el que mencionó el Ministro Pardo— en donde se veía una cuestión de responsabilidad objetiva por el uso de ciertos aparatos o cuestiones que tenían que ver con una condición específica que se manejaba ahí y no con lo que estamos viendo, que es la transmisión y distribución de energía eléctrica como un servicio público.

Como ustedes recordarán del proyecto, claramente se dice que hay una cualidad —ahora— de la Comisión Federal de Electricidad como empresa productiva del Estado y que se le quiso dar ahí esa naturaleza, precisamente, para favorecer los ingresos de la Nación. Eso no lo desconoce el proyecto y lo reconocemos abiertamente. Lo que se está hablando aquí es de la responsabilidad patrimonial de un servicio público prestado por la transmisión y distribución de energía eléctrica.

Yo todavía —y no es el caso— estaría pensando en que pudieran tener razón, por ejemplo, en el incumplimiento de un contrato de prestación de servicio con un particular, en el que yo contrato con la Comisión Federal de Electricidad para que den energía a mi casa y no lo hacen o me cobran de más o... en fin.

Ahí pudiera pensarse que se está hablando de una relación contractual entre la comisión y un particular. Pero aquí no es el caso. Como bien lo decía el Ministro Gutiérrez, aquí es de la instalación de cables de la energía de la potencia voltaica que se maneja en las redes públicas de transmisión, que pueden originar un desperfecto o un daño a una persona. No se trata de que, si se cayó el poste o no, se pueda o no demandar. Habría que ver, en su

caso, si esto fue, en efecto, un mal uso o una irresponsabilidad del Estado lo que lo provocó o fue simplemente una cosa fortuita.

Para mí, el hecho de que la empresa se le haya dado una estructura, —y así lo decimos en el proyecto— una estructura de empresa, no quita —porque también lo dice la Constitución y la exposición de motivos de ese momento— que se trate de un servicio público a cargo del Estado —directamente a cargo del Estado—, lo cual lo involucra directamente en la materia administrativa y, por lo tanto, la responsabilidad que surja por ese tipo de daños o de perjuicios sí tiene que ser de la materia administrativa, a través del procedimiento de la responsabilidad patrimonial del Estado.

No está a discusión si esto es más fácil o más difícil para reclamarlo. No me atrevería yo a calificar de que en la vía civil pueda ser más sencillo o en la vía administrativa sea más complicado. No tendría yo razones para hacer una distinción de esa naturaleza, ni —además— viene al caso, que no estamos eligiendo cuál es el mecanismo más fácil para el particular.

De esa manera, yo también —con todo respeto y sin compartir las razones de la disidencia— sostengo mi proyecto en sus términos, y —pues— esperaré a la votación de sus señorías. Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro. Ministra Piña.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Gracias, señor Presidente. Brevemente. Yo coincido, fundamentalmente, por las

razones que el propio proyecto establece, derivado de lo que preceptúa tanto el artículo 27 como el 28 constitucional y en términos del 109 también constitucional.

Suscribo el proyecto en sus términos y, por las razones que expresó el Ministro Alfredo Gutiérrez —que yo también comparto y que me parecieron muy concisas y precisas—, estaría de acuerdo con el proyecto y con los acotamientos que él mismo señaló. Creo que estamos derivando ejemplos que no tienen que ver con lo que estamos analizando —a mi juicio—. Entonces, yo estoy de acuerdo con el proyecto. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señora Ministra. Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias, señor Ministro Presidente. Agradezco la reflexión que hizo el señor Ministro ponente; sin embargo, creo que, cuando un tribunal constitucional ha de definir algún punto que tan resulta controversial que dos Salas no se pusieron de acuerdo y que, en general, todos los destinatarios del derecho pueden tener una opinión diferenciada, es necesario revisarlo integralmente y, entre otras, ver las ventajas que tiene un sistema frente a las ventajas que tiene otro. Mientras la legislación, en este sentido, no sea lo suficientemente precisa, si la Constitución o, en su caso —aun aceptándolo—, las leyes ya hubieren determinado qué hacer, me parece que la discusión se reduciría simplemente a sus pertinencias; pero no a un aspecto de descubrimiento de hacia dónde caminar, y algo fundamental es privilegiar la mayor amplitud en el goce de los derechos.

Todo aquel daño que se cause a una persona implica un menoscabo a su patrimonio y a su propia integridad; un tema exclusivamente de la competencia de los derechos humanos. De esa manera, creo que uno de los principales pilares en la toma de decisiones será revisar el entorno general en que se da una decisión —cualquiera que esta sea— y las ventajas que tiene una frente a otra. Por eso creo que es muy válido recurrir a muchos ejemplos y, más allá de cualquier otra opinión en contrario, me parece que la libertad en la argumentación puede recurrir a cualquier ejemplo que se considere pertinente e ilustrador de lo que uno quiere decir; esto pues quedará, única y exclusivamente, como una herramienta didáctica. Ya si la circunstancia específica en la votación no favorece, pues será una cuestión diferenciadora, pero me parece que los ejemplos son, por lo menos, didácticamente muy importantes. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro. Ministro González Alcántara.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: Muchísimas gracias, Ministro Presidente. Pues me invita mucho a reflexionar todo lo que he escuchado. Especialmente, me motivó lo que señaló el Ministro Laynez.

Si bien yo no participe en la votación de los asuntos que resolvió la Primera Sala, pues se sesionaron con anterioridad a que me integrara a esta Suprema Corte, por lo que me gustaría fijar mi postura sobre el tema.

La reforma energética tuvo como una de sus finalidades crear una nueva categoría de entes públicos con un régimen especial de autonomía y flexibilidad operativa, distinta hasta los entonces existentes. De conformidad con el régimen transitorio PEMEX y Comisión Federal de Electricidad, se transformaron en empresas productivas del Estado con un objetivo constitucional: la creación del valor económico e incrementar los ingresos de la Nación con sentido de equidad, responsabilidad social y ambiental.

En esta lógica, en la Ley de la Comisión Federal de Electricidad — publicada el once de agosto de dos mil catorce— se establece que el derecho mercantil y el derecho civil serán supletorios y que las disposiciones contenidas en las demás leyes, que por materia correspondan, aplicarán siempre que no se opongan al régimen especial previsto en esta ley. Además, se prevé que, en caso de duda, se deberá de favorecer la interpretación que privilegie la mejor realización de los fines y objetos de la Comisión Federal de Electricidad conforme a su naturaleza jurídica de empresa productiva del Estado con régimen especial, así como en régimen de gobierno corporativo del que gozará conforme al presente ordenamiento, de forma que pueda competir con eficacia en la industria energética.

Así, de la reforma constitucional y de la ley que regula a la comisión citada llego a la conclusión de que procede la vía civil para reclamar los daños causados con motivo de la transmisión y distribución de la energía, ya que esta interpretación es acorde con la realización de los fines y objetos de la comisión, conforme a su propia naturaleza jurídica de empresa productiva del Estado. En ese

sentido y muy respetuosamente, manifiesto que estoy en contra del proyecto. Es cuanto, Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro. ¿Alguien más quiere hacer uso de la palabra? Ministra Ríos Farjat.

SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT: Gracias, Ministro Presidente. Al igual que el Ministro González Alcántara Carrancá, escuché con atención toda la discusión. No me había tocado votar en estos temas. El tema es complejo —como se dijo—, tan es así que ambas Salas no estuvieron de acuerdo; sin embargo, yo llego a una conclusión distinta a la del Ministro González: yo estoy de acuerdo con el proyecto. Escuché con atención las intervenciones, pero sigo compartiendo las premisas y consideraciones del proyecto. Me parece que la naturaleza de los actos que, en este caso, lleva a cabo la CFE los hace en su calidad de servicio público. Sería cuanto, Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señora Ministra. ¿Algún otro comentario? Tome votación, secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: En contra.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: En contra.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: A favor y con consideraciones adicionales.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: En contra.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Con el proyecto.

SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: En contra y con voto particular.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: En contra.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ZALDÍVAR LELO DE LARREA:
Con el proyecto.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe una mayoría de seis votos a favor de la propuesta del proyecto; el señor Ministro Franco González Salas, con razones adicionales.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: CONSECUENTEMENTE, EN ESTOS TÉRMINOS SE APRUEBA EL PROYECTO Y EL SENTIDO DE LA TESIS QUE SE PLANTEA.

Obviamente, como suele ser en cuestiones de contradicciones de tesis, en el engrose —obviamente— se pueden hacer ajustes a la tesis —como es la costumbre—.

PERO DE ESTA FORMA, QUEDA DEFINITIVAMENTE RESUELTO ESTE ASUNTO.

Señoras y señores Ministros voy a proceder a levantar la sesión, convocando a las señoras y señores Ministros a nuestra próxima sesión pública ordinaria, que tendrá verificativo el martes a la hora de costumbre. Se levanta la sesión.

(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 13:25 HORAS)