

CONTRADICCIÓN DE TESIS 198/2017: COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD COMO AUTORIDAD RESPONSABLE EN EL JUICIO DE AMPARO*

FRANCISCO BALLESTEROS GALLEGOS**

SUMARIO: I. Introducción. II. Objeto de la contradicción de tesis. III. Argumentos a favor. IV. Argumentos en contra. V. Resolución de la Segunda Sala. VI. Comentarios a la jurisprudencia. VII. Conclusiones. VIII. Propuesta. IX. Referencias.

I. INTRODUCCIÓN

En abril de 2018, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció jurisprudencia¹ en el sentido de que la Comisión Federal de Electricidad (CFE) no es autoridad para efectos del juicio de amparo, particularmente tratándose de actos previstos en el contrato de suministro de energía; sin embargo, en dicho criterio también se establece que cuando la empresa vulnere derechos humanos fuera de lo estipulado y aceptado por las partes, o cuando aplique normas que sean estimadas inconstitucionales, se le puede señalar como autoridad responsable.

En atención a dicha jurisprudencia, se analizará el contenido de la ejecutoria que la originó, las repercusiones sociales y una propuesta de reforma para casos específicos.

II. OBJETO DE LA CONTRADICCIÓN DE TESIS

La contradicción de tesis 198/2017 se suscitó entre el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito y el Segundo del Décimo Sexto Circuito, los cuales emitieron resoluciones sobre si la CFE debe ser considerada autoridad para efectos del juicio de amparo, cuando emita

* Contradicción de tesis 198/2017, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. I, abril de 2018, p. 532.

** Maestro en Derecho Constitucional y Amparo, catedrático del Centro de Estudios Universitarios Xochicalco y titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Comisión Estatal de Energía de Baja California.

¹ Tesis 2a./J. 30/2018, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. I, abril de 2018, p. 532.

actos derivados del contrato de suministro de energía eléctrica, como lo son: la desconexión, suspensión o corte del suministro.

Asimismo, se suscitó entre el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito y los Tribunales Colegiados Primero y Segundo en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, sobre la procedencia de la vía ordinaria mercantil respecto de los actos de la CFE distintos a la devolución de cantidades pagadas con motivo del suministro de energía eléctrica.

De esta contradicción de tesis derivó la jurisprudencia de rubro: COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. NO ES AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO CONTRA ACTOS PREVISTOS EN EL CONTRATO DE SUMINISTRO DE ENERGÍA.² De la cual se analizará con mayor énfasis lo relativo a la desconexión, suspensión o corte del suministro de energía eléctrica.

III. ARGUMENTOS A FAVOR

En este caso, se promovió juicio de amparo indirecto, principalmente en contra de la CFE por la desconexión del suministro de energía eléctrica (en ampliación se impugnó la orden de verificación, la constancia de verificación y el formato de ajuste), el juez de Distrito que conoció del asunto consideró que se actualizaba la causal de improcedencia prevista en la fracción XXIII del artículo 61 de la Ley de Amparo, en relación con el 5o., fracción II, aplicado *a contrario sensu*, toda vez que la CFE no tiene el carácter de autoridad en virtud de que su relación jurídica con los particulares era de coordinación y no de supra a subordinación.

El quejoso, inconforme con la determinación, promovió recurso de revisión, del cual conoció y resolvió el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, quien consideró que la CFE si tiene el carácter de autoridad de conformidad con los siguientes razonamientos:

1. La CFE actúa en un plano de supra a subordinación, porque sin acudir a un tribunal *motu proprio* y sin el consenso con el particular, realiza la desconexión del suministro de energía eléctrica, lo que implica un acto imperativo y coercitivo, máxime que extingue el derecho del particular y afecta su esfera jurídica.

² *Idem.*

2. La relación entre el particular y la CFE no surgieron de las condiciones de algún contrato celebrado entre la Comisión y el usuario, sino de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y de su reglamento y, por ello, son actos de autoridad, lo cual lo dota de una facultad administrativa cuyo ejercicio es irrenunciable.

3. No obstante que existe una tesis aislada³ sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que las controversias con la CFE son impugnables en la vía ordinaria mercantil, la cual no tiene aplicación en el caso concreto, porque se refiere únicamente a los actos relacionados con la devolución de cantidades pagadas con motivo del suministro de energía eléctrica.

4. Finalmente, conforme al artículo 5o., fracción II, de la Ley de Amparo, el juicio de amparo es procedente contra los actos u omisiones de autoridades, con independencia de su naturaleza formal y, atendiendo a la tesis P. XXVII/97⁴, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, incluso los particulares que realicen actos similares a los de autoridad, siempre que su actuar esté debidamente reglamentado en algún ordenamiento legal, serán considerados autoridades responsables.

IV. ARGUMENTOS EN CONTRA

Un particular promovió juicio de amparo indirecto en contra de actos de la CFE, consistente principalmente en la negativa de proporcionar el servicio de suministro de energía eléctrica. La autoridad jurisdiccional consideró que se actualizaba la causal de improcedencia prevista en la fracción XXIII del artículo 61 de la Ley de Amparo, en relación con el 5o., fracción II, aplicado *a contrario sensu*, del mismo ordenamiento legal, esto es, que los actos reclamados, provenían del incumplimiento de un contrato de prestación del servicio de suministro de fluido eléctrico y por lo tanto se trataba de una relación de coordinación y no de supra a subordinación.

El quejoso promovió recurso de revisión del cual conoció y resolvió el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, quien estimó que para efectos del juicio de amparo la CFE no es una autoridad, en atención a las siguientes consideraciones:

³ Tesis: 2a. XLII/2015, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. I, agosto de 2015, p. 1183.

⁴ Tesis P. XXVII/97, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. V, febrero de 1997, p. 118.

1. Como se ha expuesto en párrafos anteriores, porque la relación que se desprende entre la CFE y sus usuarios corresponden a una de coordinación, y en caso de controvertir lo relativo al contrato de suministro de energía eléctrica deben ejercitarse las acciones correspondientes en la vía ordinaria mercantil. Sin que sea excusa que la recurrente no tenga celebrado un contrato con dicha comisión.

2. En el caso particular, el Tribunal Colegiado consideró que se actualiza la figura de la subrogación en términos de la fracción II, del artículo 2058, del Código Civil Federal, por haber sido contratado por un tercero sobre el inmueble que es propiedad de uno de los quejosos, aún y en virtud de que todos habitan en él, disfrutan del servicio e incluso gestionaron el cobro que estimaron incorrecto, es que se les tiene como titulares del derecho derivado del contrato de prestación de servicio.

3. En virtud de lo señalado en los dos puntos anteriores, el Tribunal Colegiado determinó que la CFE no tiene carácter de autoridad responsable en el juicio de amparo respecto del corte del servicio por adeudo, pues dicho proceder proviene del contrato del que se subrogaron derechos y obligaciones, corresponde resolver en la vía ordinaria mercantil los conflictos derivado de ello.

V. RESOLUCIÓN DE LA SEGUNDA SALA

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación realiza un interesante estudio no solamente de la normatividad aplicable, sino además del texto de exposición de motivos de la reforma energética; por ejemplo, en la exposición de motivos de la Ley de la Industria Eléctrica se establece que la CFE ya no es un organismo público descentralizado, sino una empresa productiva del Estado, es decir, una nueva figura, con un régimen jurídico especial que obedece al principio de máxima autorregulación, lo cual le permite contar con libre competencia en los mercados de generación y suministro.

Por otra parte, en la exposición de motivos de la Ley de la Comisión Federal de Electricidad se establece que la CFE se consolidó como una empresa productiva del Estado regulada por el Poder Legislativo Federal, ello con la finalidad de garantizar que el Ejecutivo Federal en turno, no pueda crear y desaparecer dichas empresas bajo argumentos políticos, y en aras de brindarle una regulación civil o mercantil y no una administrativa. Por ejemplo, no le es aplicable la Ley Federal de las Entidades Paraestatales ni su reglamento, tampoco la legislación sobre contrataciones públicas, y tampoco podrá acudir-

se supletoriamente a la normatividad administrativa para colmar las lagunas sobre el funcionamiento de dichas empresas.

Lo anterior, aunado al contenido normativo del artículo 27 constitucional y demás dispositivos legales aplicables, llevó a la Segunda Sala a resolver de la siguiente manera:

1. Es función de la CFE garantizar el servicio de suministro de energía eléctrica, pero en un sistema de libre competencia, en virtud de su naturaleza como empresa productiva.
2. La intervención del Estado consiste en asegurar, regular y controlar su prestación por medio de las instituciones encargadas del sistema eléctrico nacional.
3. La relación entre la CFE y el particular es de coordinación al derivar del contrato de adhesión, al cual las partes no se someten a sus condiciones de manera arbitraria y unilateral, aunado a que en atención a la reforma energética, la CFE no actúa en ejercicio de una potestad administrativa que le otorgue atribuciones ni realiza actos equiparables a los de autoridad.
4. El contenido de los contratos de adhesión es verificado por la Comisión Reguladora de Energía y la Procuraduría Federal del Consumidor, para asegurar que no contengan cláusulas leoninas, abusivas o inequitativas para el contratante.

Lo anterior no impide que la CFE sea considerada como autoridad cuando vulnere derechos humanos, pero fuera de lo estipulado y aceptado por las partes.

VI. COMENTARIOS A LA JURISPRUDENCIA

Aunque es cierto que nuestra Constitución no reconoce expresamente un “derecho a la energía” y que, pese a que han habido intentos por incorporar ese derecho humano al texto constitucional, como sucedió en el año 2013 cuando se pretendió adicionar un párrafo decimotercero y un decimocuarto al artículo 4o de la Constitución, el cual estableciera que toda persona tiene derecho al suministro de energía eléctrica suficiente y de calidad, y además que el Estado la garantizaría mediante una tarifa social justa,⁵ también es cierto que otros

⁵ López Suárez, Roberto, “Iniciativa que reforma el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Gaceta Parlamentaria*, núm. 3868-V, México, septiembre

derechos humanos reconocidos tanto en los tratados internacionales como en la propia Constitución implican, para su ejercicio, la necesidad de energía eléctrica, o por lo menos una cantidad mínima o básica para su goce.

En adición a lo anterior, no debe pasar inadvertido que el artículo 1o, párrafo tercero constitucional, establece como principio de los derechos humanos la denominada “interdependencia”, la cual se refiere a que éstos están interrelacionados y dependen unos de otros, es decir, conforman una unidad y solamente al relacionarse pueden alcanzar su objetivo,⁶ pues su goce y ejercicio están condicionados entre sí. Entonces, podemos afirmar que otros derechos como la vida, salud, vivienda digna e incluso la educación, por mencionar algunos, requieren implícitamente de la energía eléctrica, en virtud de que una eventual suspensión en su suministro podría ocasionar un perjuicio en la salud; por ejemplo, porque las personas dependan del funcionamiento de equipo médico especializado como respiradores artificiales, equipo para diálisis, etcétera, o bien porque al no contar con energía eléctrica para el funcionamiento de aires acondicionados y debido a las condiciones climáticas no se permita el desarrollo normal de un ciclo escolar, se afecte la salud de quienes no estén en condiciones de al menos contar con energía eléctrica para el funcionamiento de un abanico o para que sus refrigeradores mantengan en un adecuado estado sus alimentos. Me refiero a casos como el de la Ciudad de Mexicali, Baja California, que ha tenido registros de sensación térmica de hasta 60 grados centígrados⁷ y donde cada año hay muertes a causa de las temperaturas extremas.

Si bien el mexicano debe ser consciente de su obligación para contribuir a los gastos públicos conforme al artículo 31, fracción IV constitucional, también lo es que la suspensión del suministro de energía eléctrica no debe ser una sanción contemplada en la legislación, incluso en su momento la Comisión Nacional de los Derechos Humanos recomendó que ante la falta de cumplimiento de las obligaciones de pago del servicio de energía eléctrica, se deben prever soluciones alternativas a la suspensión del suministro, ya que con ésta se potencializa el riesgo de dañar la salud y la vida de las personas, aunado a que

de 2013, disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Black/Gaceta/Anteriores/62/2013/sep/20130924-V/Iniciativa-8.html>

⁶ Véase Almanza Vega, Rigoberto Delfino, *La reforma constitucional en materia de derechos humanos y los nuevos paradigmas del juicio de amparo*, Porrúa, México, 2015.

⁷ Meza Rivera, Froilán, “El lugar más caliente de la tierra es Mexicali, Baja California”, México, junio de 2017, disponible en: <http://www.cronicadecihuahua.com/El-lugar-mas-caliente-de-la-Tierra,49064.html>

dicha suspensión “trasciende a espacios de especial interés para la comunidad, como lo son las vías públicas, los centros educativos y de salud, las dependencias de gobierno, los centros de recreación y de cultura”,⁸ lo cual violenta el sistema de derechos humanos reconocido por este país.

Es importante señalar que, también la Observación General número 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha establecido expresamente que una vida adecuada debe contener ciertos servicios indispensables para la salud, como es el caso de la energía para la cocina, aire acondicionado, alumbrado, para el almacenamiento de alimentos y para los servicios de emergencia. De igual manera, la Observación CEDAW-GR-27 del Comité sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación hacia la Mujer, también señalan expresamente a la electricidad como un derecho por el cual los Estados parte deben velar, el cual además deberá tener un costo asequible.

Resulta igualmente importante referirme a los criterios de nuestros tribunales federales en relación al denominado “mínimo vital”, el cual consiste en un derecho derivado del principio de dignidad humana que emana del artículo 1o. constitucional, mediante el cual se garantizan los requerimientos básicos indispensables para una subsistencia digna de las personas en lo relativo a su vida, alimentación, salud, educación y vivienda digna, entre otros.⁹ El objetivo de este derecho es abarcar todas las medidas positivas o negativas imprescindibles para que el ser humano no se vea afectado sólo por no contar con las condiciones materiales que le permitan llevar una existencia digna.¹⁰

VII. CONCLUSIONES

Para la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la CFE no es autoridad para efectos del juicio de amparo, en virtud de su calidad de empresa productiva del Estado, con un régimen especial que le permite participar en el libre mercado y, en consecuencia, sólo es procedente accionar la vía civil en su contra.

Ahora bien, en relación con todo lo expuesto, y considerando los principios de interdependencia y progresividad de los derechos humanos, podemos

⁸ Plascencia Villanueva, Raúl, “Síntesis de la Comisión Nacional de Derechos Humanos”, México, 2012, disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2012/Rec_2012_051.pdf

⁹ Tesis I.9o.A.1 CS, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. II, marzo de 2016, p. 1738.

¹⁰ Tesis 1a. XCVII/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, p. 793.

concluir que, aunque la energía eléctrica no es un derecho fundamental, es decir un derecho positivizado expresamente en nuestra Constitución, si es un derecho humano contenido en los tratados internacionales y que además guarda un estrecho vínculo con el goce y ejercicio de otros derechos humanos; la suspensión total o corte del suministro de energía eléctrica debe ser considerado como violatorio de derechos humanos, sin que sea pretexto su incorporación como sanción en el contrato de adhesión de la CFE, puesto que los derechos humanos son irrenunciables máxime si atendemos al principio general de derecho que establece que: “las convenciones de los particulares, no derogan al derecho público”.

En conclusión, considero que la Corte debe revalorar su postura en relación con la suspensión en el suministro de energía eléctrica, pues la violación de derechos existe con independencia de la suscripción de contrato de adhesión alguno, ya sea que se considere a la CFE en su carácter de autoridad, o bien, como particular que realiza actos equivalentes a los de autoridad.

VIII. PROPUESTA

Se propone la adición de un párrafo decimoquinto al artículo 4o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos siguientes:

Artículo 4o. [...]

El Estado reconoce el derecho a gozar de un suministro de energía eléctrica continuo y suficiente para garantizar la salud y vida digna de las personas, dicho suministro no podrá ser suspendido tratándose del uso doméstico o cuando se destine para instituciones de salud. La ley establecerá la regulación de las tarifas correspondientes, las cuales deberán ser asequibles conforme a la situación geográfica, climatológica y socioeconómica de las personas tratándose del uso doméstico.

IX. REFERENCIAS

BIBLIOGRÁFICAS

Almanza Vega, Rigoberto Delfino, *La reforma constitucional en materia de derechos humanos y los nuevos paradigmas del juicio de amparo*, Porrúa, México, 2015.

ELECTRÓNICAS

- López Suárez, Roberto, “Iniciativa que reforma el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Gaceta Parlamentaria*, núm. 3868-V, México, septiembre de 2013, disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Black/Gaceta/Anteriores/62/2013/sep/20130924-V/Iniciativa-8.html>
- Meza Rivera, Froilán, “El lugar más caliente de la tierra es Mexicali, Baja California”, *Crónica de Chihuahua*, junio de 2017, disponible en: <http://www.cronicadechihuahua.com/El-lugar-mas-caliente-de-la-Tierra,49064.html>
- Plascencia Villanueva, Raúl, “Síntesis de la Comisión Nacional de Derechos Humanos”, *Recomendaciones*, CNDH, México, 2012, disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2012/Rec_2012_051.pdf

NORMATIVAS

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley de la Comisión Federal de Electricidad.
- Ley de la Industria Eléctrica.
- Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.
- Observación General número 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas.
- Recomendación General núm. 27 sobre las Mujeres de Edad y la Protección de sus Derechos Humanos, del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de la Organización de las Naciones Unidas.

JURISPRUDENCIALES

- Contradicción de tesis 198/2017, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. I, libro 53, abril de 2018.
- Tesis 1a. XCVII/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, mayo de 2007.
- Tesis 2a./J. 30/2018, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. I, abril de 2018, p. 532.
- Tesis 2a./J.30/2018, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. I, abril de 2018.
- Tesis I.9o.A.1 CS, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. II, marzo de 2016.
- Tesis P. XXVII/97, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. V, febrero de 1997.
- Tesis: 2a. XLII/2015, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. I, agosto de 2015.