

EL CONTROL JUDICIAL DE LAS DECISIONES DEL CENTRO NACIONAL DE CONTROL DE ENERGÍA COMO OPERADOR DEL MERCADO ELÉCTRICO MAYORISTA

JUDICIAL REVIEW OF THE DECISIONS OF THE NATIONAL CENTER FOR ENERGY CONTROL AS AN OPERATOR OF THE WHOLESALE ELECTRICITY MARKET

José Antonio Álvarez Méndez*

RESUMEN. El trabajo tiene como objetivo exponer la naturaleza jurídica de las decisiones del CENACE, esto es, sus mecanismos de impugnación y control judicial; dada la reciente reforma en materia energética y la trascendencia que ésta ha tenido para la conformación de las diversas instituciones en la materia.

PALABRAS CLAVE. Derecho energético, Centro Nacional de Control de Energía, control judicial, Mercado Eléctrico Mayorista, mecanismos de impugnación.

ABSTRACT. This paper aims to expose the legal nature of the decisions of National Center of Energy Control, namely the mechanisms established to challenge and judicially review its decision, given the recent energy reform and its impact for the establishment of various institutions on the matter.

KEYWORDS. Energy law, judicial review, National Center for Energy Control, Wholesale Electricity Market.

Fecha de recepción: 11 de julio de 2019.

Fecha de aceptación: 03 de marzo de 2020.

* Abogado y economista. Comisión Federal de Electricidad. Correo electrónico: jose.alvarez@my.unitec.edu.mx

SUMARIO. I. Introducción; II. Breve descripción del sector eléctrico en México, 1. La Secretaría de Energía, 2. La Comisión Reguladora de Energía, 3. El Centro Nacional de Control de Energía, 4. La Comisión Federal de Electricidad, 5. El Sistema Eléctrico Nacional, 6. El Mercado Eléctrico Mayorista; III. Análisis de la naturaleza de los actos que ejecuta el CENACE como operador del MEM, 1. ¿Cómo opera el CENACE?, 2. Mecanismos para la solución de controversias de actos del CENACE dentro del MEM, 3. Breve análisis de los recursos en sede administrativa; IV. Comparación con otro mercado regulado: Mercado de Valores; V. Conclusiones; VI. Referencias.

I. INTRODUCCIÓN

Este artículo expondrá la naturaleza jurídica de las decisiones del Centro Nacional de Control de Energía (en adelante CENACE), con relación a los participantes del Mercado Eléctrico Mayorista (en adelante MEM), y los mecanismos para su impugnación y control judicial.

Como parte del contexto, este artículo explicará el arreglo básico del sector eléctrico en México para que se comprenda qué tipo de actos jurídicos emite el CENACE, mismos que podrían ser objeto del control judicial.

También se abordará cuál es la esencia de los actos emitidos por el CENACE dentro del MEM, para determinar si el sistema de medios de impugnación que se prevé en la normatividad vigente es adecuado o no a la naturaleza de los actos que pretende resolver.

De igual forma, se hará una breve comparación con el mercado de valores –otro mercado regulado–, para observar si las diferencias en cuanto a la naturaleza de los actos que emite el operador de cada mercado son esencialmente iguales o distintas.

II. BREVE DESCRIPCIÓN DEL SECTOR ELÉCTRICO EN MÉXICO

Derivado de la reforma constitucional en materia de energía,¹ así como de su recepción en las leyes secundarias en la materia (la reforma),² el arreglo institucional del sector eléctrico en México cambió radicalmente, transitando de un esquema en el cual sólo tres entidades estatales ejercían todas las actividades del sector, a un conglomerado en el cual las funciones de formulación de política, regulación, operación, así como la actuación de agentes económicos empiezan a delimitarse con precisión, y la interacción entre entidades gubernamentales y agentes privados a dar vida a un verdadero mercado.

¹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación (en adelante DOF) el 20 de diciembre de 2013.

² Publicadas en el DOF el 11 de agosto de 2011.

Antes de la reforma, el sector eléctrico en México estaba organizado de la manera en la que se esquematiza a continuación:

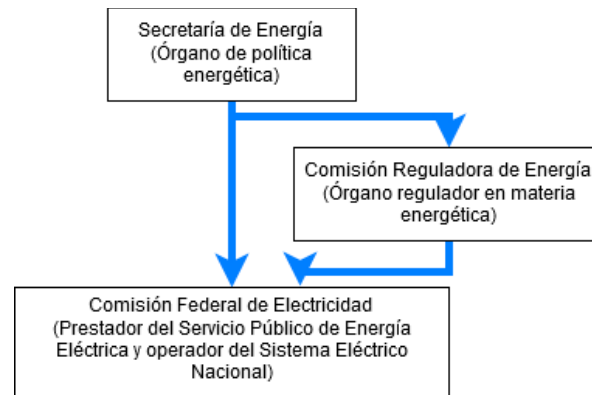


Diagrama. Elaboración del autor.

La Secretaría de Energía (en adelante SENER), como dependencia del Ejecutivo Federal, tenía encomendado lo siguiente con relación al sector eléctrico: establecer, conducir y coordinar la política energética del país, conducir y supervisar la generación de energía eléctrica y nuclear, y dictar las disposiciones relativas al servicio público de energía eléctrica.³

Por su parte, la Comisión Reguladora de Energía (en adelante CRE), era un órgano desconcentrado de la SENER cuyos objetivos eran promover el desarrollo eficiente del suministro y venta de energía eléctrica a los usuarios del servicio público; la generación, exportación e importación de energía eléctrica, que realizaran los particulares; la adquisición de energía eléctrica que se destinase al servicio público; y los servicios de conducción, transformación y entrega de energía eléctrica, entre las entidades que tuvieran a su cargo la prestación del servicio público de energía eléctrica y entre éstas y los titulares de permisos para la generación, exportación e importación de energía eléctrica.⁴

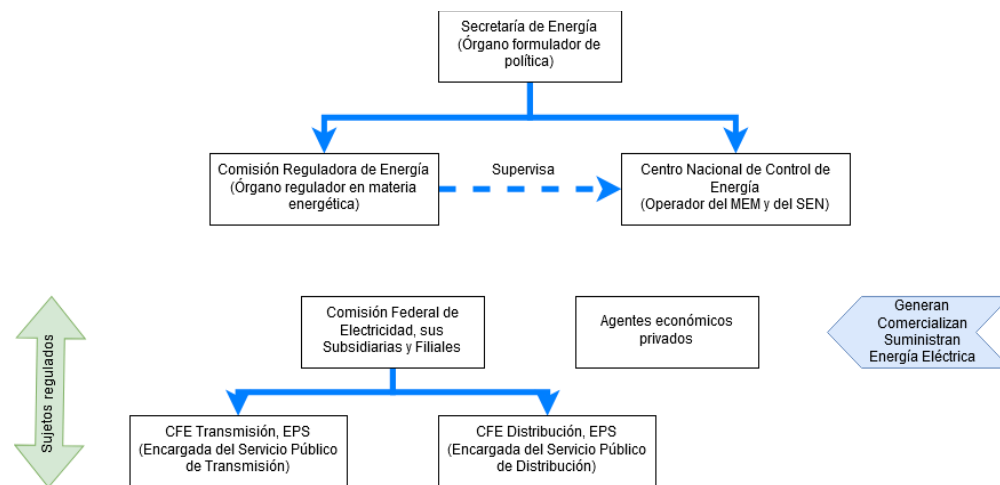
Finalmente, la Comisión Federal de Electricidad (en adelante CFE) era un organismo público descentralizado, que en los hechos, era el órgano del Estado que mayor incidencia tenía en el sector, pues no sólo era el encargado por la Nación de prestación del servicio público de energía eléctrica -el proceso de generación, transformación, transmisión y distribución de energía eléctrica-, sino que tenía a su cargo la planeación,

³ Cfr. Artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 1 del Reglamento Interior de la Secretaría de Energía y artículo 5 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, en vigor hasta antes de la reforma.

⁴ Cfr. Artículo 2 de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, publicada en el DOF el 31 de octubre de 1995.

programación y operación del Sistema Eléctrico Nacional (en adelante SEN), y en forma destacada, tenía a su cargo la electrificación de todo el país.⁵ De dichas funciones cabe destacar la relativa a la planeación, programación y operación del SEN, pues la CFE no sólo fungía como monopolio estatal, sino que se dotaba a sí mismo de las normas técnicas para la operación del sector eléctrico a través de un área interna, el Centro Nacional de Control de Energía (en adelante CENACE), que, inclusive, cuando inició la participación de la generación de energía eléctrica por parte de privados,⁶ debieron someterse a las normas que había emitido la CFE, es decir, la CFE actuaba parcial y/o paralelamente como agente económico (monopolista), órgano regulador y como órgano formulador de política.

Con la reforma, el arreglo institucional cambió radicalmente: la SENER se situó como órgano formulador de política, a la CRE se le demarcó con nitidez su naturaleza de órgano regulador, al CENACE se le dio vida independiente de la CFE y se forjó su naturaleza como operador del Mercado Eléctrico Mayorista (en adelante MEM) y del SEN; en cuanto a las actividades de generación y comercialización de energía eléctrica, estas se liberaron para que los agentes económicos que desearan acceder a este mercado lo puedan hacer sin mayores restricciones que las técnicas y financieras propias de esta industria. El servicio público de energía eléctrica dejó de ser una actividad estratégica reservada exclusivamente al Estado, y sólo quedaron con esa naturaleza los procesos de transmisión y distribución. Veamos un esquema:



Esquema. Elaboración del autor.

Para comprender mejor el sector eléctrico en México, abordaremos cada uno de los actores y las figuras esenciales que hemos descrito.

⁵ Ver Artículo 6 de la Ley que crea la Comisión Federal de Electricidad, publicada el 24 de agosto de 1937.

⁶ La CFE actuaba como órgano regulador al desempeñar el doble papel de monopsonio y operador del SEN.

1. LA SECRETARÍA DE ENERGÍA

La Secretaría de Energía encuentra sus orígenes en el Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio creado el 22 de abril de 1853, ya que era el Ministerio encargado sobre cualquier tipo de industria (incluida la incipiente eléctrica y en su momento, la petrolera).

A través de las diversas leyes que han regulado y organizado la Administración Pública Federal, esta Secretaría había sido la encargada de los asuntos de industria, de conocer y tramitar todo lo relacionado con la industria eléctrica, por ejemplo, la Secretaría de la Economía Nacional era la encargada de la aplicación de la Ley de la Industria Eléctrica de 1933.

Más adelante, con la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976, se facultó a la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial para la planeación y participación en la industria de la transformación y en la industria eléctrica, así como en las industrias extractivas —minería y petróleo—. Es hasta el 14 de diciembre de 1982 que la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial se transforma en la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, escindiendo su área de Fomento, que pasa a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

A partir del 28 de diciembre de 1994, la SEMIP se transforma en la Secretaría de Energía con el objetivo específico de *dictar la política energética del país*, desligándose de la minería y de otras industrias paraestatales.

Derivado de la reforma, el 11 de agosto de 2014 se modificó el artículo 33 de la LOAPF para readecuar las facultades de la SENER.

2. LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA

La Comisión Reguladora de Energía se creó mediante Decreto presidencial como un órgano desconcentrado de la, en ese entonces, SEMIP.⁷ Su objetivo fue fungir como órgano técnico responsable de las facultades que tenía la dependencia en materia de electricidad.

Uno de los motivos de su creación, fue el que la SEMIP, al ser la dependencia del Ejecutivo encargada de la Energía (Electricidad y Petróleo), Minas e Industria Paraestatal, sólo contaba con una Subsecretaría de Energía, área que tenía a su cargo, indistintamente, la atención de asuntos de electricidad, petróleo, planeación y recursos energéticos, es

⁷ Ver Decreto por el que se crea la Comisión Reguladora de Energía como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, publicado en el DOF el 4 de octubre de 1993.

decir, no había cabida para crear una subsecretaría exclusiva para las cuestiones relacionadas con la energía eléctrica.

Asimismo, los asuntos relacionados con la regulación, planeación y control de la energía eléctrica adquirieron especial relevancia en esa época, ya que en 1992 aconteció una reforma a la LSPEE, mediante la cual, la CFE dejaba de ser un monopolio en la generación de energía eléctrica, a partir de dicha modificación legal, los particulares podrían generar energía eléctrica en México con la condición de vender su producción, o sus remanentes, única y exclusivamente a la CFE.⁸

A partir de esta reforma a la LSPEE se crearon las figuras de Productores Externos de Energía (en adelante PEE), Pequeños Productores, Cogeneradores, Importadores y Exportadores y Autoabastecedores, en conjunto, permisionarios; es decir, la CFE dejaba de ser el único generador de energía eléctrica en México, lo cual implicaba la necesidad de regular a los nuevos actores para que hubiese homogeneidad en la generación, transmisión y transformación de la energía eléctrica, establecer normas para la interconexión de los sistemas, así como normas para programar la expansión del SEN, y de forma destacada, normas para operar el SEN.

Para clarificar este punto, se refiere el siguiente caso. Considérese a un PEE que para operar ha suscrito un contrato con la CFE por virtud del cual, el PEE se obligó durante un lapso -generalmente 25 años-, a tener disponible cierta capacidad de generación, así como a vender la energía eléctrica asociada. Probablemente dicho PEE tenga una configuración tecnológica diversa y la energía eléctrica que genere en su central, tenga un voltaje, o frecuencia diversa a la que tendría la CFE, entonces se requirió de una norma técnica que estableciera las condiciones mínimas para que los sistemas se pudieran interconectar, salvaguardando la continuidad, la seguridad y la confiabilidad del SEN.

Todo ello requería una atención técnica especializada, la SEMIP no tenía capacidad para llevar a cabo ni ejecutarla, razón por la cual la CRE como órgano desconcentrado se especializó en regular –en principio– el sector eléctrico.

Con motivo de la reforma, se abrogó la Ley de la Comisión Reguladora de Energía y se promulgó la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, la cual prevé en su artículo 2 que la CRE es uno de los órganos coordinados y en su artículo 3 –sin precisar su naturaleza– les dota de autonomía técnica, operativa y de gestión, personalidad jurídica y la potestad de disponer de los ingresos derivados de los derechos y los aprovechamientos que se establezcan por los servicios que prestan conforme a sus atribuciones y facultades.

⁸ Sin considerar a Luz y Fuerza del Centro, ya que era un organismo público descentralizado alineado bajo los mismos objetivos de la CFE.

3. EL CENTRO NACIONAL DE CONTROL DE ENERGÍA

Conforme el SEN ampliaba su cobertura, requería de un área que pudiera coordinar a las distintas centrales generadoras, la cantidad de energía que se requería en un momento dado para satisfacer a la demanda, los puntos de carga que debían cubrirse, y en general, una amplia gama de funciones de coordinación y planeación del SEN.

Ante el crecimiento del SEN, para determinar cuál central era necesario que entrase en funciones o cuál quedaba en reserva, se requería de un área que estuviese monitoreando momento a momento la demanda eléctrica, y en tal virtud, pudiera ordenar la activación o suspensión de una o de otra central.

En 1962 se creó al interior de la CFE la Oficina Nacional de Operación de Sistemas, que por el crecimiento del SEN se transformó temporalmente en 1976 en el Despacho Nacional de Carga, pues en 1977 adquiere su actual denominación de Centro Nacional de Control de Energía, con la categoría de área dentro de la Gerencia General de Operación, hasta su última categoría como Subdirección,⁹ según el Estatuto Orgánico de la CFE vigente al inicio de la reforma.

El CENACE, como área interna de la CFE, ejercía control sobre la propia CFE, Luz y Fuerza del Centro y los permisionarios, es decir, un área interna de un organismo público descentralizado ejercía funciones de autoridad sobre otro organismo público descentralizado y sobre agentes privados.¹⁰

Derivado de la reforma, el CENACE dejó de ser parte de la CFE y adquirió la naturaleza de organismo público descentralizado según su Decreto de creación, cuyo objeto es:

[...] ejercer el Control Operativo del Sistema Eléctrico Nacional; la operación del Mercado Eléctrico Mayorista y garantizar el acceso

⁹ Artículo 21. A la Subdirección del Centro Nacional de Control de Energía le corresponden, además de las facultades genéricas señaladas en el artículo 15 de este Estatuto, las siguientes: I. Establecer las políticas, criterios y lineamientos para la operación del Sistema Eléctrico Nacional. II. Dirigir y coordinar la operación del Sistema Eléctrico Nacional. III. Establecer programas en coordinación con la Comisión Nacional del Agua para el manejo de los almacenamientos hidráulicos y el uso del agua de las centrales hidroeléctricas. IV. Participar en las negociaciones de los contratos internacionales de intercambio de energía y en materia de cooperación y desarrollo de tecnología en el área de sistemas eléctricos de potencia. V. Dirigir el desarrollo e implementación de metodologías y proyectos para la operación y establecimiento de los precios de transferencia, y VI. Establecer los lineamientos y políticas en las áreas de control, en la administración de los contratos regulados con permisionarios y productores externos de energía.

¹⁰ La norma que era el sustento de la operación del CENACE eran las Reglas de Despacho y Operación del Sistema Eléctrico Nacional, emitidas en septiembre de 2001, y publicadas en el DOF el 3 de noviembre de 2005.

abierto y no indebidamente discriminatorio a la Red Nacional de Transmisión y a las Redes Generales de Distribución, y proponer la ampliación y modernización de la Red Nacional de Transmisión y los elementos de las Redes Generales de Distribución que correspondan al Mercado Eléctrico Mayorista.¹¹

Así, el CENACE en conjunto con la CRE son órganos reguladores y normativos, pues entre ambos configuran las Reglas del Mercado a que se refiere la fracción XXXVIII del artículo 3 de la LIE; además detenta el Control Operativo del SEN, opera el MEM, garantiza el acceso abierto y no indebidamente discriminatorio a la Red Nacional de Transmisión (en adelante RNT) y a las Redes Generales de Distribución (en adelante RGD), así como propone la ampliación de la RNT y de las RGD.

Como se observa, el CENACE en su nueva configuración adquiere diversos caracteres, es órgano técnico-regulador, es órgano de política, ejerce el Control Operativo del SEN, es operador del MEM y es autoridad en cuanto a la RNT y a las RGD.

4. LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD

La CFE fue creada mediante Ley promulgada el 14 de agosto de 1937 como una *dependencia oficial*, cuyo objeto era organizar y dirigir un sistema nacional de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, basado en principios técnicos y económicos, sin propósito de lucro y con la finalidad de obtener un costo mínimo, en beneficio de los intereses generales. Para lograr dicho cometido, la CFE estaba facultada para planear el Sistema Nacional de Electrificación, realizar toda clase de operaciones relacionadas con la generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, y participar en sociedades que tuvieran por objeto la generación, transmisión, distribución y fabricación de componentes para la energía eléctrica, así como organizar cooperativas y asociaciones de consumidores de energía eléctrica.

El 14 de enero de 1949 se publicó en el DOF un Decreto que estableció bases para el funcionamiento de la CFE, por virtud del cual se le otorgó el carácter de *organismo público descentralizado*, preservando su objeto.

Hasta el 27 de septiembre de 1960, la CFE coexistió con la generación de energía eléctrica por parte de privados, en específico con subsidiarias de *American & Foreign Power Co., Inc.*, y *The Mexican Light and Power Co., Ltd.*, que posteriormente a su adquisición por parte del Gobierno Federal se convertirían en la Compañía Mexicana de Luz y Fuerza Motriz, a la postre Luz y Fuerza del Centro.

¹¹ Cfr. Artículo Segundo del Decreto por el que se crea el Centro Nacional de Control de Energía, publicado en el DOF el 28 de agosto de 2014.

El 22 de diciembre de 1975 se publicó la LSPEE en la que se reiteró la prohibición constitucional de otorgar concesiones a particulares para la generación de energía eléctrica, y se confirió a la CFE la encomienda de la nación para la prestación del servicio público de energía eléctrica, salvo por la zona centro del país, donde lo efectuarían las empresas sucesoras de la CMLFM –Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S. A., Compañía de Luz y Fuerza de Pachuca, S. A., Compañía Mexicana Meridional de Fuerza, S. A. y Compañía de Luz y Fuerza de Toluca, S. A.–.

El Servicio Público de Energía Eléctrica comprendió los procesos de planeación del SEN, la generación, conducción, transformación, distribución y venta de energía eléctrica, así como la construcción de las obras necesarias para la operación y mantenimiento del SEN.

A partir del 11 de octubre de 2009, cuando se decretó la extinción de Luz y Fuerza del Centro, *la CFE asumió totalmente la prestación del servicio público de energía eléctrica*. A la entrada en vigor de la reforma, la CFE se regía por el Estatuto Orgánico de la publicado el 10 de marzo de 2004.

Con la entrada en vigor de la Ley de la CFE el 11 de agosto de 2014, la CFE se transformó de un organismo público descentralizado a una *Empresa Productiva del Estado* de propiedad exclusiva del Gobierno Federal, dejó de ser monopolio en cuanto a la generación y suministro de energía eléctrica en México, y el CENACE quedaba escindido de su organización.

Uno de los cambios trascendentes que tuvo la reforma en la CFE fue su división vertical y horizontal, para convertirlo en un agente económico sin ventajas respecto sus probables competidores, de tal forma, la CFE se dividió en un corporativo, se creó la figura de Empresa Productiva Subsidiaria (en adelante EPS) y se previó la posibilidad de que CFE creara Empresas Filiales (en adelante EF) según la legislación común.

En virtud de la Reforma, el Estado Mexicano se reservó como estratégicas las actividades de Transmisión y Distribución de energía eléctrica, dichos procesos son considerados servicio público, mismos que le fueron encomendadas a la CFE, que de acuerdo con la LCFE, se deben prestar a través de diversas EPS.

En ese sentido, se crearon seis EPS dedicadas a la generación, una para el suministro básico, una para la transmisión y otra para la distribución de energía eléctrica.

Como parte de la implementación de la Reforma, la SENER en cumplimiento del artículo 8 de la LIE, el 11 de enero de 2016 emitió los términos para la estricta separación legal de la CFE, bajo los cuales se ordenó la separación vertical y horizontal de la CFE, para que sus procesos operativos se prestaran de forma independiente entre sí, y para que se garantizara a otros agentes económicos el acceso abierto y la operación eficiente del sector eléctrico.

REVISTA DEL INSTITUTO DE LA JUDICATURA FEDERAL, NÚMERO 49

En resumen, CFE Corporativo ya no prestaría ni los servicios públicos, ni desarrollaría otros procesos operativos en forma directa, sino a través de las EPS y las EF.

En cuanto a las EPS y las EF, de conformidad con el artículo 57 de la LCFE, la DFE podrá constituir Empresas Productivas Subsidiarias o Empresas Filiales para el cumplimiento de su objeto.

El artículo 58 de la citada Ley, señala que las EPS tienen la naturaleza de Empresa Productiva del Estado, desarrollando las funciones que apruebe el Consejo de Administración de la CFE, y sujetas al régimen especial en materia de presupuesto; deuda; adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras; responsabilidades administrativas; remuneraciones; bienes y dividendo estatal.

El 29 de marzo de 2016 se publicaron en el DOF los Acuerdos de creación de las EPS Generación I, Generación II, Generación III, Generación IV, Generación V, Generación VI, Servicios de Suministro Básico, Distribución y Transmisión, empresas cuya existencia se ratificó en el artículo 4 del Estatuto Orgánico de la CFE publicado el 12 de abril de 2017.

El 4 de noviembre de 2016, la SENER publicó los Términos para la asignación de activos y contratos para la Generación a las empresas productivas subsidiarias y Empresas Filiales de la Comisión Federal de Electricidad (TAAC), mediante los cuales se separaron jurídicamente y se distribuyeron los activos y contratos que la CFE tenía para su proceso de generación de energía eléctrica. Con la entrada en vigor de los TAAC, las EPS de generación deberían actuar como agentes económicos independientes entre sí, compitiendo en condiciones de libre mercado.

El artículo 59 de la LCFE establece la posibilidad que tiene la CFE para crear las empresas filiales que considere pertinente para lograr sus fines, empresas que se constituirán de conformidad con la legislación común. Conforme el artículo 4 del EOCFE se reconoció la existencia de las siguientes filiales: CFENERGÍA, S. A. de C. V., CFE Internacional, LLC, CFE Intermediación de Contratos Legados, S. A. de C. V., CFE Calificados, S. A. de C. V., y en 2017 se creó CFE Capital, S. de R. L. de C. V.

5. EL SISTEMA ELÉCTRICO NACIONAL

El Sistema Eléctrico Nacional es el conjunto de la infraestructura física constituido por la RNT, las RGD, las Centrales Eléctricas que entreguen energía eléctrica a la RNT o las RGD, los equipos e instalaciones del CENACE y los demás que determine la SENER.

Las RNT son aquellas instalaciones necesarias para transmitir la energía eléctrica en niveles de tensión iguales o superiores a 69 kV, o que tengan por objeto elevar el nivel de tensión por niveles iguales o superiores a 69 kV; salvo aquellas que, por motivos operativos, la Secretaría o el CENACE consideren integradas a las Redes Generales de Distribución. Se considera un servicio de transmisión todo aquel que se encuentre

conectado a tensiones iguales o superiores a 69 kV.¹²

Las RGD comprenden todos los equipos que operan con niveles de tensión nominales menores a 69 kV, salvo aquellas que, por motivos operativos, la Secretaría o el CENACE consideren integradas a la RNT. Se considera un servicio de distribución todo aquel que se encuentre conectado a voltajes inferiores a 69 kV.¹³

Las Centrales Eléctricas son todas aquellas listadas en los TAAC, las de propiedad de los permisionarios, y todas aquellas que sean instaladas por los agentes económicos que accedan al sector; hasta 2017 el SEN se integraba como a continuación se observa en el siguiente mapa:

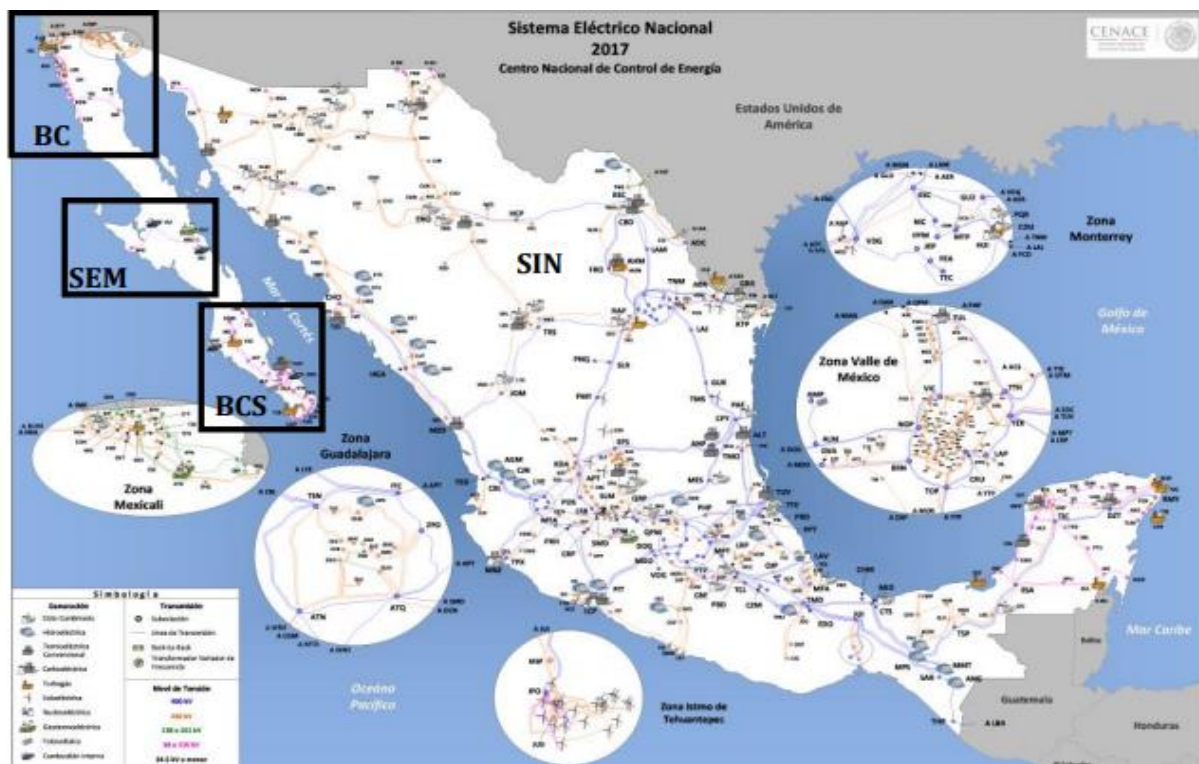


Imagen. Fuente CENACE.

6. EL MERCADO ELÉCTRICO MAYORISTA

De conformidad con el artículo 96 de la LIE y la Base 1.3 de las del Mercado, el

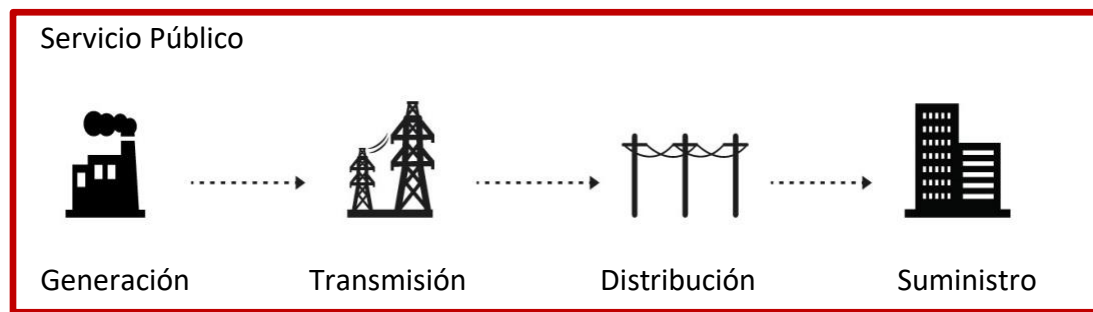
¹² Artículo 5 de la Resolución RES/948/2015 por la que la Comisión Reguladora de Energía expida las disposiciones administrativas de carácter general en materia de acceso abierto y prestación de los servicios en la Red Nacional de Transmisión y las Redes Generales de Distribución de Energía Eléctrica, publicada el 16 de febrero de 2016 en el DOF.

¹³ *Ibidem*, Artículo 6.

MEM es el mercado operado por el CENACE que consta de a) un Mercado de Energía de Corto Plazo, que a su vez se integra por: (i) el Mercado del Día en Adelanto; (ii) el Mercado de Tiempo Real; y, (iii) el Mercado de Una Hora en Adelanto; b) un Mercado para el Balance de Potencia; c) un Mercado de Certificados de Energías Limpias; y d) subastas de Derechos Financieros de Transmisión. Además, el CENACE operará subastas para asignar Contratos de Cobertura Eléctrica de mediano y largo plazo.

Son Participantes del Mercado los Generadores,¹⁴ Comercializadores,¹⁵ Suministradores de Servicio Básico, Suministradores de Servicios Calificados, Suministradores de Último Recurso,¹⁶ Comercializadores no Suministradores,¹⁷ y Usuarios Calificados,¹⁸ quienes deben celebrar un contrato con el CENACE para tal efecto; los Usuarios de Suministro Básico, los Distribuidores y los Transportistas no participan en el MEM.

A partir de la Reforma, el esquema de procesos que conforman la industria eléctrica cambió, para ser este el nuevo esquema:



Cuadro. Elaboración del autor

En este nuevo esquema, los procesos de generación y de suministro están sujetos a la libre competencia bajo la operación del MEM,¹⁹ es decir, cualquier interesado en participar en dicho mercado, puede hacerlo obteniendo permiso de la CRE y *contratando* su ingreso al MEM con el CENACE.

Asimismo, el CENACE al detectar alguna práctica monopólica puede notificar a la Comisión Federal de Competencia Económica para los efectos a que haya lugar.

¹⁴ Cfr. Fracción XXIV del artículo 3 de la LIE.

¹⁵ Ver fracción IX del artículo 3 de la LIE.

¹⁶ Fracción XLV del artículo 3 de la LIE.

¹⁷ Cfr. Artículos 16 y 78 del Reglamento de la LIE.

¹⁸ Fracción LV del artículo 3 de la LIE.

¹⁹ Excepto el Suministro Básico y el Suministro de Último Recurso, de conformidad con el punto 5 de las Disposiciones Administrativas de carácter general que establecen las Condiciones Generales para la Prestación del Suministro Eléctrico, contenida en la resolución RES/999/2015 de la CRE publicada en el DOF el 18 de febrero de 2016.

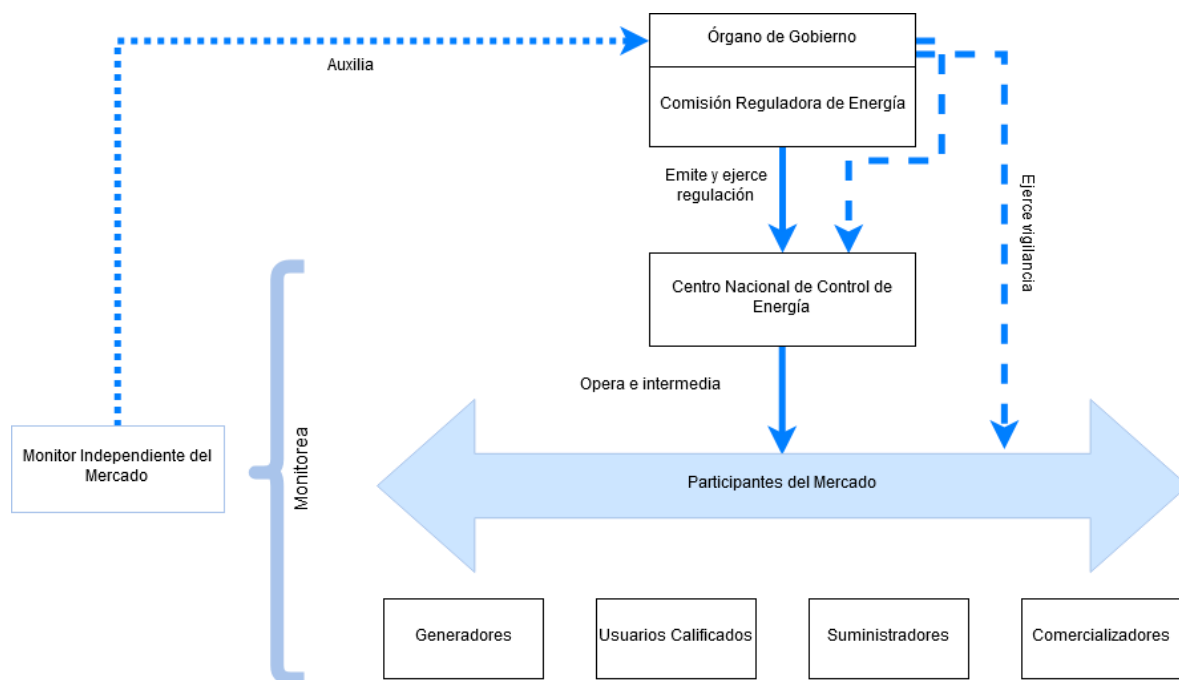
REVISTA DEL INSTITUTO DE LA JUDICATURA FEDERAL, NÚMERO 49

Dentro del MEM, el CENACE actúa como operador de dicho mercado, como cámara de compensación, como intermediario y como depositario de las garantías que presenten los Participantes del Mercado para el cumplimiento de sus obligaciones, así como sancionar a aquel Participante que incumpla gravemente sus obligaciones.

El MEM cuenta con dos mecanismos de control y vigilancia complementarios: la Autoridad de Vigilancia del Mercado y el Monitor Independiente del Mercado.

La Autoridad de Vigilancia del Mercado está encomendada al Órgano de Gobierno de la CRE, y tiene como misión vigilar a los Participantes del Mercado, la operación del Mercado Eléctrico Mayorista y las determinaciones del CENACE a fin de asegurar el funcionamiento eficiente del Mercado Eléctrico Mayorista y el cumplimiento de las Reglas del Mercado.

Por su parte, el Monitor Independiente del Mercado está constituido por grupo de expertos independientes que es contratado, o por el Comité colegiado, o por otro ente que sea constituido por la Autoridad de Vigilancia del Mercado, para desempeñar funciones de vigilancia de los Participantes del Mercado, del Mercado Eléctrico Mayorista y de las de terminaciones del CENACE, con la finalidad de brindar asistencia y apoyo en esa materia a la Unidad de Vigilancia del Mercado.



Cuadro. Elaboración del autor.

III. ANÁLISIS DE LA NATURALEZA DE LOS ACTOS QUE EJECUTA EL CENACE COMO OPERADOR DEL MEM

Como ya hemos visto, el CENACE tiene una nueva función que no tenía antes de la Reforma, operar el MEM; conviene reiterar que, aunque el CENACE ejerce control sobre la RNT y las RGD, éstas no forman parte del MEM.

Por ello, las transacciones que serán objeto de análisis de este estudio excluyen completamente a las derivadas de la relación entre el MEM, la RNT y las RGD, así como el Control Operativo del SEN.

1. ¿CÓMO OPERA EL CENACE?

En primer lugar, el CENACE lleva a cabo un procedimiento para el registro de aquellos que deseen ser considerados como Participantes del Mercado,²⁰ una vez que han sido acreditados como tales, pueden realizar diversas transacciones de compra y venta de energía eléctrica, en los mercados citados *supra* (Balance de Potencia, Certificados de Energía Limpia, Energía a Corto Plazo, Derechos Financieros de Transmisión y Coberturas Eléctricas), en esas transacciones CENACE funge como *liquidador de las operaciones*, es decir, es el órgano que realiza la cuantificación de los saldos entre las operaciones efectuadas por los Participantes del Mercado, emite estados de cuenta y factura las cantidades pagaderas. Asimismo, según lo prevé la Base 4 de las del Mercado, requiere a los Participantes del Mercado garantías, mismas que resguarda, y ante el incumplimiento de pago por cualquiera de dichos participantes, ejecuta dichas garantías, con el fin de que el incumplimiento sea debida y oportunamente resarcido y el CENACE cuente con recursos para pagar las operaciones *espejo*.

Para lograr dicho objetivo, el CENACE también lleva a cabo el registro y medición de las transacciones, asimismo, debe mantener un Sistema de Información del MEM.

Como se observa, CENACE, en cuanto al MEM se refiere, actúa única y exclusivamente como un intermediario en un mercado, sus determinaciones son parte de una relación contractual, compleja y regulada, pero finalmente contractual.

Es importante mencionar la naturaleza del CENACE para desentrañar, a su vez, la naturaleza de sus decisiones.

Se ha establecido que el CENACE es un organismo público descentralizado, que tiene un objeto establecido por la Ley de la Industria Eléctrica y la normatividad en la materia, por lo que podría asumirse que sus decisiones son *per se* actos administrativos, sin embargo, hay que destacar que los actos que realiza el CENACE dentro del MEM son

²⁰ La Base 3 de las del Mercado, así como el Manual del Registro y Acreditación de Participantes del Mercado especifican dicho procedimiento.

resultado de un contrato celebrado con los Participantes del Mercado.

En tal sentido, hay que esclarecer cuál es la naturaleza de dichos contratos para comprender la naturaleza de los actos que realiza el Centro Nacional; la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya ha establecido el mecanismo para definir la naturaleza de los contratos que celebra el Estado, consiste en identificar la:

[...] finalidad que se persiguió al celebrarlos. Cuando el objeto o la finalidad del contrato estén íntimamente vinculados al cumplimiento de las atribuciones del Estado, se está en presencia de un contrato administrativo; en cambio, cuando el Estado contrata sin compromiso para el cumplimiento a sus atribuciones, el contrato que celebre será de naturaleza civil [...].²¹

Como se recordará, el CENACE al operar el MEM no actúa como mandatario de la nación, en el MEM sólo se realizan transacciones sujetas a la libre competencia, por tanto, CENACE actúa como intermediario, pero no como autoridad, ni busca una finalidad de orden público; asimismo, el CENACE no ejerce actos unilaterales ni obligatorios por imperio, sino por la voluntad de los Participantes del Mercado que libremente se inscriben en él.

Cabe advertir el contenido normativo de la cláusula vigésima octava del modelo de Contrato de Participante del Mercado,²² en cuanto a cómo debe interpretarse dicho contrato:

La interpretación del presente Contrato se hará conforme a la LIE, su Reglamento y demás disposiciones legales aplicables que emanen de éstas, sin menoscabo de lo establecido por el artículo 5 de la LIE, resultando aplicables, en lo conducente, los artículos 1839 a 1850, respecto del contenido clausular, y 1851 a 1857 del Código Civil Federal, en lo que a la interpretación se refiere.

Lo anterior se robustece al observar los actos que pueden ser controvertidos en la relación del CENACE con los Participantes del Mercado dentro del MEM, según lo define el inciso (a) de la Base 19.3.2 de las del Mercado:

²¹ Tesis visible en la página 17 del Tomo CVIII, correspondiente a la Quinta Época del Semanario Judicial de la Federación, al rubro CONTRATOS ADMINISTRATIVOS CON EL GOBIERNO, NATURALEZA DE LOS.

²² Ver Acuerdo por el que se emiten los modelos de Convenios de Transportistas y Distribuidores, así como los modelos de Contratos de Participantes del Mercado Eléctrico Mayorista, en las modalidades de Generador, Suministrador, Comercializador no Suministrador y Usuario Calificado publicado el 25 de enero de 2016 en el Diario Oficial de la Federación.

19.3.2 El procedimiento para la solución de controversias que surjan en el Mercado Eléctrico Mayorista entre el CENACE y los Participantes del Mercado, o bien, entre el CENACE y los Transportistas o Distribuidores, se sujetará a lo siguiente: [l]as controversias que podrán resolverse a través de este procedimiento serán aquellas que surjan respecto a: los estados de cuenta o facturas que emita o deba emitir el CENACE; los cálculos de precios, costos, Monto Garantizado de Pago, Responsabilidad Estimada Agregada o cualquier estimación que realice o deba realizar el CENACE; las instrucciones de control operativo que emita o deba emitir el CENACE; las instrucciones de suspensión o restricción de actividades en el Mercado Eléctrico Mayorista que ordene el CENACE a Participantes del Mercado que incumplan con las Reglas del Mercado; la falta de acceso al Sistema de Información del Mercado o la falta de información que deba formar parte de dicho sistema; y, las derivadas de los procesos de conexión e interconexión al Sistema Eléctrico Nacional. Las relacionadas con la valuación de los costos derivados de un cambio en la programación de una salida cualquier otra acción u omisión por parte del CENACE que guarde relación directa con la operación del Mercado Eléctrico Mayorista. Las demás señaladas en los Manuales de Prácticas de Mercado [...].

Como se observa, los actos que pueden ser controvertidos por la actuación del CENACE dentro del MEM son estrictamente surgidos con motivo de la relación contractual, que como hemos visto, no es de naturaleza administrativa, sino de derecho privado mercantil por disposición expresa del artículo 5 de la LIE.

Cabe apuntar que el hecho que el CENACE sea un organismo público descentralizado, no le confiere la característica de actos administrativos a los dictados por dicho Centro.

Lo anterior es trascendental para determinar la naturaleza de los actos que emite el CENACE dentro del MEM, así como los medios de impugnación.

Un elemento más que sirve para constatar que los actos emitidos por el CENACE son actos de naturaleza mercantil es la cláusula vigésima cuarta del modelo de Contrato de Participante en el MEM:

VIGÉSIMA CUARTA. Legislación aplicable y solución de controversias. El presente Contrato se registrará e interpretará de acuerdo con las leyes de México. Las Partes están de acuerdo en someterse al procedimiento de solución de controversias establecido en las RM y a acatar las disposiciones de la LIE en esta materia. Si la controversia no es resuelta conforme a lo anterior, ésta podrá ser sometida a la jurisdicción de los Tribunales Federales en el Distrito Federal, renunciando desde ahora a la jurisdicción que les pudiese corresponder en razón de su domicilio,

presente o futuro.

Como se aprecia, ante el fallo de los mecanismos previstos en las Reglas de Mercado para la solución de conflictos, la cláusula de solución de conflictos prevé como jurisdicción a la común federal en la Ciudad de México.

Cuando se está en presencia de un contrato administrativo la jurisdicción a la que se someten las controversias es a la contenciosa administrativa.

La cláusula del contrato modelo para los Participantes del Mercado no favorece en nada el esclarecimiento de este tema, al contrario al señalar que si la disputa no es resuelta por los mecanismos previstos en las Reglas de Mercado, entonces las partes deberán acudir a los Tribunales Federales en la Ciudad de México, es decir, considera que un recurso de revisión podría no resolver la disputa entre las partes y entonces, el agraviado en el recurso de revisión ante la CRE, ¿podría optar por acudir a los Tribunales Federales comunes o al Tribunal Federal de Justicia Administrativa?

2. MECANISMOS PARA LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS DE ACTOS DEL CENACE DENTRO DEL MEM

De acuerdo con los incisos (e) y (g) de la Base 19.3.2 de las del Mercado, los mecanismos para controvertir determinaciones del CENACE son las siguientes: planteamiento de la controversia a través de una oficialía de partes electrónica, mediación, revisión por un panel de expertos, arbitraje, y recurso de revisión ante la CRE.

Para detallar los mecanismos que menciona la citada Base 19.3.2, el Manual de Solución de Controversias define al mecanismo mencionado en el punto 1 del párrafo anterior como una Reconsideración, en la que CENACE actúa como una autoridad y puede: ratificar, rectificar, o desechar el acto impugnado por improcedente, esto es remarcable porque el CENACE, de actuar en un plano de coordinación como intermediario del MEM -por virtud del mencionado Manual- se torna en autoridad y resuelve una controversia contractual como si estuviera analizando un acto administrativo y no uno mercantil.

Luego, si el interesado está inconforme con la resolución a la Reconsideración, en forma optativa puede agotar los siguientes procedimientos.

Reconsideración informada, la cual, es una especie de conciliación asistida por un tercero independiente, misma que debe concluir en un acuerdo, ya que, si no se resuelve en 15 días hábiles, debe concluirse el procedimiento declarándose que la controversia no es factible de resolverse mediante ese mecanismo; ante ello, el interesado podría: someterla a un panel de expertos, someterla ante la jurisdicción o al arbitraje, o interponer un recurso de revisión ante la CRE.

Panel de Expertos, el cual es una especie de peritaje independiente que emite un

informe y recomendación no vinculantes con la finalidad de encausar a las partes a celebrar un acuerdo, ya que, si no se resuelve en 30 días hábiles, debe concluirse el procedimiento declarándose que la controversia no es factible de resolverse mediante ese mecanismo; ante ello, el interesado podría: someterla ante la jurisdicción o al arbitraje, o interponer un recurso de revisión ante la CRE.

Arbitraje, por disposición del punto 3.5.1 del Manual de Solución de Controversias, es un arbitraje administrado y está definida la institución administradora del arbitraje, el *Centro Internacional para la Resolución de Disputas* (ICDR por sus siglas en inglés), por lo que es claro que estamos en presencia de un arbitraje comercial, según lo define el artículo 1415 del Código de Comercio, es decir, el laudo que se emita dentro del arbitraje es definitivo y obligatorio,²³ y sólo podrá ser anulado en los casos del artículo 1457 del propio Código de Comercio.

Sin embargo, por la redacción de los incisos (d) del punto 3.2.6, (iii) (b) del punto 3.3.5 y el (ii) (f) del punto 3.4.7, todos del Manual de Solución de Controversias, así como del inciso (g) de la Base 19.3.2 de las del Mercado, parecería que el interesado podría, incluso ante la presencia de un laudo arbitral, acudir ante la CRE para interponer el Recurso de Revisión que se prevé en el punto 3.6 del antes aludido Manual.

3.2.6 En caso de que la resolución del CENACE no sea satisfactoria para los Participantes del Mercado, Transportistas o Distribuidores, éstos podrán indistintamente: [...] (d) interponer un recurso de revisión ante el Comité de la CRE, quien resolverá en definitiva.

3.3.5 Terminación de la Reconsideración Informada [...] (b) Ante el resultado del procedimiento de Reconsideración Informada, el CENACE, los Participantes del Mercado, Transportistas o Distribuidores podrán: [...] (iii) interponer un recurso de revisión ante la CRE, quien resolverá en definitiva.

3.4.7 Del informe y recomendación del Experto Independiente o Panel de Expertos [...] (f) Ante el resultado del informe y recomendación del Experto Independiente o Panel de Expertos, el CENACE, los Participantes del Mercado, Transportistas o Distribuidores podrán: [...] (ii) interponer un recurso de revisión ante la CRE, quien resolverá en definitiva.

19.3.2 El procedimiento para la solución de controversias que surjan en el Mercado Eléctrico Mayorista entre el CENACE y los Participantes del Mercado, o bien, entre el CENACE y los Transportistas o Distribuidores,

²³ Ver Artículo 30 (1) del Reglamento de Arbitraje Internacional del ICDR.

se sujetará a lo siguiente: [...] (g) Con anterioridad a la solicitud del recurso de revisión ante la CRE, el Participante del Mercado, Transportista o Distribuidor podrán recurrir a los procesos de mediación, revisión por un panel de expertos y arbitraje establecido en los términos de la Base 19.3.3. En dado caso, los resultados de dichos procesos se considerarán en los recursos de revisión que se realicen.

Es decir que, una decisión derivada de una relación contractual, que prevé procedimientos alternativos de solución de controversias de derecho privado, se podría por una mera ficción, tornarse de nueva cuenta a la esfera administrativa e interponer un recurso en sede administrativa, lo cual parece un sinsentido absoluto.

3. BREVE ANÁLISIS DE LOS RECURSOS EN SEDE ADMINISTRATIVA

Sin que sea motivo del presente estudio realizar un análisis sucinto de los recursos en sede administrativa, resulta oportuno destacar su naturaleza para comprender el esquema para controvertir los actos del CENACE dentro del MEM.

De acuerdo con la doctrina y la jurisprudencia, los recursos en sede administrativa son aquellos procedimientos en los cuales la misma Administración, con fines de mero control interno de legalidad de sus decisiones, revisa un acto. Habitualmente dicha revisión se lleva a cabo por el superior jerárquico de quien emitió el acto impugnado, para que, en su caso, confirme, modifique, o anule el acto sujeto a análisis.²⁴

Como es sabido, los actos administrativos pueden ser impugnados ante sede administrativa o por la vía contenciosa administrativa, este sistema de impugnación tiene sentido sólo por lo que hace a los actos de la Administración Pública –actuando en funciones de derecho público–, ya que lo que se pretende es revisar la legalidad del acto administrativo.

En una relación contractual -como acontece en el MEM-, las decisiones incorrectas de una de las partes pueden provocar una disrupción en la relación contractual, pero esa conducta no necesariamente debe evaluarse respecto su legalidad –como acto administrativo–, sino que debe interpretarse si constituye o no un incumplimiento contractual, así como determinar su impacto en la relación jurídica.

²⁴ Cfr. Tesis 2a. LII/2002, visible en la página 304 del Tomo XV, mayo de 2002, al rubro RECURSOS EN SEDE ADMINISTRATIVA. NO IMPLICAN EL DESARROLLO DE UNA ACTIVIDAD JURISDICCIONAL. Ver Tesis IV.2o.A.146 A, visible en la página 1512 del Tomo XXII, Julio de 2005, al rubro RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y JUICIO DE NULIDAD. SUS DIFERENCIAS, correspondientes a la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Ver Tesis VI-TASR-EPI-28, visible en la página 331 de la Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Sexta Época. Año II. No. 20. Agosto 2009, al rubro COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES. TRATÁNDOSE DE RESOLUCIONES RECAÍDAS A RECURSOS ADMINISTRATIVOS, SE DEBE FUNDAR DEBIDAMENTE EL CARÁCTER DE SUPERIOR JERÁRQUICO.

Esta divergencia de la naturaleza de los actos que emite el CENACE dentro del MEM con el sistema de impugnación que se diseñó, provoca que un acto de naturaleza meramente mercantil pueda ser impugnado ante la jurisdicción común –o incluso, vía arbitraje–, o bien, se le dé tratamiento de acto administrativo.

Según lo que se ha analizado, ¿cómo podría la CRE asumirse como un superior jerárquico de un Panel de Expertos que ni siquiera es un órgano permanente, ya no digamos, órgano subordinado de la CRE?, ¿cómo podría la CRE analizar la legalidad, como mero control interno, de un acuerdo alcanzado en el procedimiento de Reconsideración Informada?

¿La CRE admitiría un recurso de revisión surgido con motivo del disenso de un laudo definitivo dictado conforme el Reglamento de Arbitraje Internacional del ICDR? En caso afirmativo, ¿cómo podría analizar lo resuelto en un laudo, si el Código de Comercio y la Convención de Nueva York sobre el Reconocimiento y la Ejecución de las Sentencias Arbitrales Extranjeras –vinculante para México– sólo permiten la anulación de un laudo con causas *numerus clausus*?

Más aún, ¿la CRE y el CENACE conforman una sola entidad, de la cual la primera es superior, jerárquicamente hablando, de la segunda?

Estas preguntas quedan sin respuesta, si se quiere mantener coherencia entre las figuras jurídicas, sin embargo, parece que el diseño normativo de los mecanismos de solución de controversias surgidas entre el CENACE y los participantes del mercado en el seno del MEM, son una combinación deficiente de jurisdicción administrativa y común, que no haría factible la interposición de un recurso en sede administrativa.

Como se ha apuntado, el CENACE interactúa con los participantes del mercado, por una relación contractual, de naturaleza mercantil, en tal sentido, tanto la reconsideración como el recurso de revisión ante la CRE, además de distorsionar la naturaleza de la relación CENACE–participantes del mercado, trastoca la esencia de los recursos en sede administrativa, e incluso, podría colisionar directamente con la legislación en materia de arbitraje comercial.

IV. COMPARACIÓN CON OTRO MERCADO REGULADO: MERCADO DE VALORES

El mejor ejemplo de que las operaciones realizadas dentro del MEM son exclusivamente actos mercantiles lo podemos encontrar en otro mercado regulado, existe un órgano de política, y otro órgano regulador, además, existe un intermediario que opera en virtud de una Ley, y que no por ese hecho, se torna en acto administrativo: el mercado de valores.

Tal como se desprende de la lectura de los artículos 234 y siguientes de la Ley del

REVISTA DEL INSTITUTO DE LA JUDICATURA FEDERAL, NÚMERO 49

Mercado de Valores, las bolsas de valores son instituciones cuya existencia jurídica está reconocida por la propia Ley, como un mecanismo donde los diversos agentes del mercado de valores acuden para operar dentro de un mercado autorregulado –por la propia bolsa–, en un primer término, que opera bajo disposiciones del ente regulador – Comisión Nacional Bancaria y de Valores–, y que están regidos por las disposiciones que como política de financiamiento interno emita la dependencia del Ejecutivo Federal – Secretaría de Hacienda y Crédito Público–.

A continuación, se presenta un cuadro comparativo del esquema general de ambos mercados, el MEM y el Mercado de Valores:

Cuadro comparativo entre el MEM y el Mercado de Valores		
	Mercado Eléctrico Mayorista	Mercado de Valores
Órganos de política	Secretaría de Energía	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Órganos reguladores	Comisión Reguladora de Energía	Comisión Nacional Bancaria y de Valores
Operadores de los mercados	Centro Nacional de Control de Energía	Bolsa Mexicana de Valores

Cuadro. Elaboración del autor

Como observamos, en el Mercado de Valores -al igual que en el MEM-, tenemos un órgano de política bancaria y de valores que es la SHCP, existe un órgano regulador, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, y existe un operador del mercado, la Bolsa Mexicana de Valores (en adelante BMV).

La BMV, no obstante que es una persona jurídica privada, existe y opera en virtud de lo que establece la Ley del Mercado de Valores, el artículo 247 de la mencionada Ley le faculta la emisión de su propio reglamento interior, el cual, todos los integrantes de la BMV deben acatar, incluso, están sujetos a medidas sancionatorias en caso de infracción.

A manera de ejemplo, el punto 2.015.00 del Reglamento interno de la BMV faculta a dicha bolsa a revocar la aprobación a algún participante, ante el incumplimiento reiterado de sus obligaciones en el mercado, sin embargo, las facultades para sancionar a los participantes del mercado no le confieren calidad alguna de autoridad.

Este mecanismo de mercado autorregulado, bajo supervisión y control del órgano regulador del Estado es prácticamente igual en el MEM y el Mercado de Valores, sin embargo, los actos de la BMV no se les reputa como actos de autoridad.

Se podría considerar que lo anterior es evidente, pues la BMV es un ente privado,

pero esta no es la razón por la cual sus actos no sean actos de autoridad, y dicha razón estriba en la naturaleza de los actos que se desarrollan entre la BMV y los participantes en dicho Mercado de Valores, es decir, *son actos surgidos exclusivamente de la voluntad de las partes en una situación de coordinación*, sin que exista unilateralidad, ni imperio de alguna de las partes.

En el Mercado de Valores sería impensable considerar la existencia de algún recurso que conociera la CNBV para revocar o modificar una determinación de la BMV con relación a alguno de los participantes en dicho Mercado.

Esto es claro, la BMV, aun cuando está facultada por su propio reglamento interno para sancionar a alguno de los participantes del mercado, no implica que dicha decisión pueda ser impugnada ante alguna sede administrativa, o bien, que se le pueda reputar como acto administrativo susceptible de ser discernido en la jurisdicción contencioso-administrativa.

En suma, a pesar del gran parecido entre el MEM y el Mercado de Valores, en donde la actuación de sus participantes con los operadores de dichos mercados está basada esencialmente en relaciones meramente contractuales de naturaleza mercantil, la diferenciación de los mecanismos para resolver las disputas surgidas en dichos mercados son radicalmente distintas.

V. CONCLUSIONES

Se considera que el MEM es un mercado regulado por la LIE, con órganos de política y de regulación con funciones bien definidas, al contrario de lo que acontecía antes de la Reforma, lo cual permite disociar las cuestiones de política, con las regulatorias y las de las transacciones comerciales de dicho mercado.

En cuanto al CENACE, operador del MEM, se le confirieron dos papeles cuya combinación no necesariamente benefician al sector, es operador del SEN y a la vez, opera el MEM.

En cuanto al SEN, podría ser que el CENACE sí revista la calidad de autoridad, pues sus decisiones son unilaterales, existe un plano de supra a subordinación, pero en lo que hace al MEM, el CENACE sólo opera como un intermediario del mercado entre participantes que lo hacen en un plano de coordinación, efectuando exclusivamente actividades mercantiles, por lo que las determinaciones del CENACE dentro del MEM son exclusivamente de naturaleza mercantil, bajo el esquema contractual en el cual se basa.

En ese sentido, el sistema de medios de impugnación que prevén las Bases del Mercado y el Manual de Solución de Controversias en el que da tratamiento a los actos del CENACE dentro del MEM, en forma indistinta, entre actos mercantiles y actos

administrativos tergiversa innecesariamente la verdadera esencia de los actos emitidos por el CENACE dentro del MEM, lo cual, puede provocar que en lo futuro los justiciables en vez de encontrar un camino claro y expedito para lograr la resolución de los conflictos surgidos en el MEM, se topen con un laberinto procedimental que torne en mayores disputas de las que originalmente se pretendían resolver.

VI.REFERENCIAS

Bibliográficas

De la Garza Toledo, Enrique *et al.* *Historia de la Industria Eléctrica en México*. Tomo I, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1994.

Normativa nacional

Acuerdo por el que se emiten los modelos de Convenios de Transportistas y Distribuidores, así como los modelos de Contratos de Participantes del Mercado Eléctrico Mayorista, en las modalidades de Generador, Suministrador, Comercializador no Suministrador y Usuario Calificado.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Decreto por el que se crea la Comisión Reguladora de Energía.

Ley que crea la Comisión Federal de Electricidad.

Ley de la Comisión Reguladora de Energía.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley del Mercado de Valores.

Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.

Reglamento interior de la Secretaría de Energía.

Resolución RES/948/2015 por la que la Comisión Reguladora de Energía expide las disposiciones administrativas de carácter general en materia de acceso abierto y prestación de los servicios en la Red Nacional de Transmisión y las Redes Generales de Distribución de Energía Eléctrica.

Resolución RES/999/2015 por la que la Comisión Reguladora de Energía expide las disposiciones administrativas de carácter general que establecen las Condiciones Generales para la Prestación del Suministro Eléctrico.

Tesis emitidas por el Poder Judicial de la Federación

Tesis visible en la página 17 del Tomo CVIII, correspondiente a la Quinta Época del Semanario Judicial de la Federación, al rubro CONTRATOS ADMINISTRATIVOS CON EL GOBIERNO, NATURALEZA DE LOS.

Tesis 2a. LII/2002, visible en la página 304 del Tomo XV, mayo de 2002, al rubro RECURSOS EN SEDE ADMINISTRATIVA. NO IMPLICAN EL DESARROLLO DE UNA ACTIVIDAD JURISDICCIONAL, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

REVISTA DEL INSTITUTO DE LA JUDICATURA FEDERAL, NÚMERO 49

Tesis IV.2o.A.146 A, visible en la página 1512 del Tomo XXII, Julio de 2005, al rubro RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y JUICIO DE NULIDAD. SUS DIFERENCIAS, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Tesis VI-TASR-EPI-28, visible en la página 331 de la Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Sexta Época. Año II. No. 20. Agosto 2009, al rubro COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES. TRATÁNDOSE DE RESOLUCIONES RECAÍDAS A RECURSOS ADMINISTRATIVOS, SE DEBE FUNDAR DEBIDAMENTE EL CARÁCTER DE SUPERIOR JERÁRQUICO.