

## **PROPOSICIÓN CON PUNTO DE ACUERDO POR EL QUE SE SOLICITA A LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN LLEVAR A CABO LA REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO POR EL QUE EL PLENO DE LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA DESIGNÓ Y RATIFICÓ A ENCARGADOS DE DESPACHO DE SU ÓRGANO INTERNO DE CONTROL, SIN TENER FACULTADES CONSTITUCIONALES O LEGALES PARA ELLO**

El suscrito, **Cruz Pérez Cuellar**, Senador de la República a la LXIV Legislatura del H. Congreso de la Unión, e integrante del Grupo Parlamentario de MORENA, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 58 y 60 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 8, numeral 1, fracción II, y 276 del Reglamento del Senado de la República, someto a consideración de esta H. Asamblea, la siguiente **Proposición con Punto de Acuerdo por el que se solicita a la Auditoría Superior de la Federación llevar a cabo la revisión del procedimiento por el que el Pleno de la Comisión Federal de Competencia Económica designó y ratificó a encargados de despacho de su Órgano Interno de Control, sin tener facultades constitucionales o legales para ello**, al tenor de las siguientes:

### **CONSIDERACIONES**

Durante los últimos 20 años, nuestra Constitución ha sufrido importantes cambios que buscaron incorporar en ella las transformaciones que demanda una sociedad cambiante en búsqueda de alternativas propias de desarrollo social y crecimiento económico. Parte importante de ese esfuerzo, fue la creación de Órganos Constitucionales Autónomos, responsables de vigilar y regular sectores económicos relevantes y estratégicos para el desarrollo del país.

Energía, evaluación educativa, telecomunicaciones, información gubernamental y competencia económica, fueron ámbitos en que este H. Congreso de la Unión consideró indispensable la existencia de un árbitro, un ente regulador imparcial, para asegurar un adecuado y equilibrado desarrollo de los participantes en esos sectores de nuestra vida social, política y económica.

Pero este proceso de creación de estos órganos aún no concluye; ya que la Cámara de Diputados se apresta a designar a quienes ocuparán la titularidad de sus órganos internos de control. Con ello, sus estructuras orgánicas no sólo estarán completas, sino que

podrán contar con su propio vigilante interno, garante del desempeño ético y responsable de la función pública, en beneficio de la sociedad.

Uno de los órganos que se encuentra en esta situación es la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), la cual, sin embargo, presenta una situación singular entre los órganos constitucionales autónomos que ha llamado a la preocupación por las consecuencias jurídicas que pueda tener en su interior y hacia el ámbito en que ejerce sus facultades de regulación: la competencia económica nacional.

Desde septiembre de 2013 y sin tener facultades legales para ello, el Pleno de la COFECE designó al C. Cutberto Arteaga Santiago para ejercer con un carácter temporal o provisional muy poco claro, funciones que legalmente corresponden al titular del Órgano Interno de Control. Por su parte, el C. Arteaga Santiago se llegó a ostentar oficialmente como Contralor Interno de la COFECE sin serlo, por no haber sido designado para la titularidad de dicho cargo conforme a las disposiciones constitucionales y legales aplicables.

Todo ello ha no solo ha planteado serias dudas sobre la legalidad de los actos emitidos por el referido funcionario interino o provisional y sobre la afectación que su desempeño haya tenido en los procesos de fiscalización al interior de dicho órgano constitucional autónomo, sino sobre la posibilidad de que ello configure faltas administrativas graves expresamente sancionadas por la Ley General de Responsabilidades Administrativas como abuso de funciones y encubrimiento.

El caso materia de la presente Proposición tiene los siguientes antecedentes:

El 11 de junio de 2013 fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el que se reformó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de telecomunicaciones. En dicha reforma se creó a la Comisión Federal de Competencia al adicionar un párrafo al artículo 28 constitucional, estableciendo lo siguiente:

*“El Estado contará con una Comisión Federal de Competencia Económica, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tendrá por objeto garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, en los términos que establecen esta Constitución y las leyes. La Comisión contará con las facultades necesarias para cumplir eficazmente con su objeto, entre ellas las de ordenar medidas para eliminar las barreras a la competencia y la libre concurrencia; regular*

*el acceso a insumos esenciales, y ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos, en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos.”*

La reforma al mismo artículo, en su párrafo décimo noveno, contempló lo siguiente en lo relativo a las facultades de la Comisión para determinar su estructura orgánica:

*“La Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones, serán independientes en sus decisiones y funcionamiento, profesionales en su desempeño e imparciales en sus actuaciones, y se regirán conforme a lo siguiente:*

*I. Dictarán sus resoluciones con plena independencia;*

*II. Ejercerán su presupuesto de forma autónoma. La Cámara de Diputados garantizará la suficiencia presupuestal a fin de permitirles el ejercicio eficaz y oportuno de sus competencias;*

*III. Emitirán su propio estatuto orgánico, mediante un sistema de votación por mayoría calificada;”*

Mas allá de esto, el artículo 28 constitucional reformado señaló en su párrafo décimo noveno lo relativo a la designación de los entonces contralores internos de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones, estableciendo la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para nombrarlos por el voto de la mayoría calificada de los presentes:

*XII. Cada órgano contará con una Contraloría Interna, cuyo titular será designado por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, en los términos que disponga la ley*

En atención a las disposiciones transitorias del referido Decreto de reforma, el Congreso de la Unión expidió el 23 de mayo de 2014 la Ley Federal de Competencia Económica, la cual estableció las previsiones normativas relativas a la definición de la estructura interna de la citada Comisión.

En esta Ley se estableció en su artículo 12 que entre las atribuciones de la Comisión estaban las de:

*Artículo 12.- La Comisión tendrá las siguientes atribuciones:*

*XVII. Emitir Disposiciones Regulatorias exclusivamente para el cumplimiento de sus atribuciones, así como su estatuto orgánico, que deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación;*

Igualmente, en su artículo 19, párrafo noveno, se facultó a la Comisión a establecer las facultades de sus unidades administrativas internas, al señalar que:

*Artículo 18.-*

*En el estatuto orgánico de la Comisión se establecerán las facultades que ejercerán las diversas unidades de la misma, las cuales estarán bajo el mando y supervisión del Pleno o del Comisionado Presidente, según se trate.*

Asimismo, en su artículo 40 se estableció que:

*Artículo 40. El titular de la Contraloría será designado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes.*

Derivado de ello, la Comisión expidió su Estatuto Orgánico el 8 de julio de 2014 publicándolo en el *Diario Oficial de la Federación*.

En el artículo 42 de dicha norma se establecieron funciones por demás relevantes para el titular del órgano Interno de Control, otorgándosele el carácter de autoridad investigadora, sustanciadora y resolutoria, al establecer lo siguiente:

*ARTÍCULO 42.- Para el despacho de los asuntos de su competencia, el Órgano Interno de Control tendrá adscritas a su cargo el Área de Responsabilidades, el Área de Auditoría Interna, el Área de Control Interno y el Área de Quejas, quienes a su vez se auxiliarán de los servidores públicos a su cargo y de los recursos necesarios para el cumplimiento de su objeto, lo que estará sujeto a la disponibilidad presupuestaria de la Comisión.*

*Para efectos de las atribuciones que la Ley y la Ley General de Responsabilidades Administrativas le confieren al Órgano Interno de Control de la Comisión, serán consideradas como Autoridades Investigadoras, Substanciadoras y Resolutoras, las siguientes:*

*I. Autoridades Investigadoras:*

*a) Titular del Órgano Interno de Control; y b) el Titular del Área de Quejas.*

*II. Autoridades Substanciadoras:*

*a) Titular del Órgano Interno de Control; y b) el Titular del Área de Responsabilidades.*

*III. Autoridades Resolutoras en materia de faltas administrativas no graves:*

*a) Titular del Órgano Interno de Control; y*

*b) el Titular del Área de Responsabilidades.*

*El Titular del Órgano Interno de Control en ningún caso podrá ejercer las funciones de Autoridad Investigadora y Autoridad Substanciadora o Resolutora en un mismo asunto, y garantizará la independencia entre quienes ejerzan dichas funciones*

Adicionalmente a ello, se confirieron facultades muy amplias a través del artículo 43 a quien encabezara el referido órgano interno de control, para llevar a cabo prácticamente todo tipo de revisiones e investigaciones al desempeño de la COFECE como órgano constitucional autónomo.

En congruencia con la disposición constitucional que confiere a la Cámara de Diputados la facultad de designación del titular del órgano interno de control, el multicitado Estatuto no estableció prevención alguna respecto a su suplencia y tampoco definió, evidentemente, las funciones que podría desarrollar un eventual titular interino o encargado de despacho, las cuales debían entenderse así como inherentes y consustanciales al ejercicio de la titularidad de dicho cargo y por tanto intransferibles a cualquier otro funcionario designado.

La Ley Federal de Competencia Económica se expidió el 23 de mayo de 2014; sin embargo, su plena instrumentación en materia de la designación del titular del órgano interno de control se vio interrumpida por la discusión que varios partidos políticos nacionales plantearon a partir de septiembre de 2014, para el diseño y puesta en marcha del Sistema Nacional Anticorrupción.

Dicho sistema fue finalmente creado el 27 de mayo de 2015 mediante la publicación en el *Diario Oficial de la Federación* del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, el cual estableció en la fracción VIII del artículo 74 constitucional, la facultad exclusiva a la Cámara de Diputados para designar, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, a los titulares de los órganos internos de control de los organismos con autonomía reconocida en la Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación.

**Sin embargo, para ese momento, el Pleno de la Comisión Federal de Competencia Económica, había designado desde el 27 de septiembre de 2013, a los Ciudadanos Gerardo Salvador Escalante Camacho y Cutberto Arteaga Santiago, de manera interina al frente del Órgano Interno de Control mediante el acuerdo CFCE- 026-2013 de esa fecha.**

Tal designación se hizo sin pedir opinión o dar cuenta de tal designación a la Mesa Directiva o a la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, órganos de gobierno de dicha Cámara, responsables de instrumentar en ella la facultad constitucional de designación de los titulares de los órganos internos de control de los órganos constitucionales autónomos.

De hecho, el único registro público del irregular procedimiento llevado a cabo por el Pleno de la COFECE se encuentra en el Primer Informe Trimestral de dicho órgano, el cual fue enviado a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el 18 de diciembre de 2013, es decir, en período de receso de ambas Cámaras del Congreso y que tras ser recibido por la Mesa Directiva de la Comisión Permanente, fue remitido conforme al procedimiento legislativo, a las Comisiones ordinarias correspondientes de ambas Cámaras, pero no a sus órganos de gobierno.

En dicho Informe, en su página 16 se incluye el siguiente párrafo<sup>1</sup>:

*“Debido a que al 27 de septiembre de 2013, la Cámara de Diputados no había nombrado al titular de la Contraloría Interna de la COFECE, el Pleno de la Comisión resolvió encomendar de manera interina diversas facultades en materia de contraloría interna al C. Gerardo Salvador Escalante Camacho, quien se desempeñaba como titular del Área de Auditoría Interna y titular del Área de*

---

<sup>1</sup> Primer Informe Trimestral 2013 (11 de septiembre al 12 de diciembre)  
[http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2013/dic/Inf\\_COFECE-20131218.pdf](http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2013/dic/Inf_COFECE-20131218.pdf)

*Auditoría para Desarrollo y Mejora de la Gestión Pública del Órgano Interno de Control de la CFC y al **C. Cutberto Arteaga Santiago**, quien se desempeñaba como titular del Área de Responsabilidades y titular del Área de Quejas del Órgano Interno de Control de la CFC, en atención a su experiencia.*

*Lo anterior, permite salvaguardar la vigilancia y debido control del funcionamiento de la COFECE, con el ánimo de que se verifique que su desempeño observe los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, en tanto la Cámara de Diputados no designe al titular de la Contraloría Interna de la COFECE.”*

La designación de estos funcionarios violó la ley en la forma y en el fondo.

- a) Esta decisión violentó drásticamente el espíritu de la reforma constitucional que creó a la COFECE y estableció la existencia de un Contralor Interno que fuera designado por el Congreso como un funcionario independiente, imparcial y sin vínculos con el propio organismo que crearía, pues los funcionarios que ese órgano constitucional autónomo designó como encargado o interinos de las funciones de contraloría eran funcionarios que ya se desempeñaban en la propia COFECE.
- b) Además, se llevó a cabo sin que el Pleno de la COFECE tuviera facultades legales para proceder de esa forma.
- c) Peor aún, los funcionarios designados para hacerse cargo de “*ciertas*” tareas, asumieron el carácter de funcionarios con cargos conferidos, aumentando -si cabe- la ilegalidad cometida.

El 6 de marzo de 2014, es decir, cinco meses y medio después del acuerdo de septiembre de 2013, el Pleno de la COFECE adoptó por la unanimidad de sus miembros un nuevo acuerdo relativo a las designaciones interinas en la Contraloría Interna, el CFCE-063-2014.

Este acuerdo, en su punto No. 15, señala que “*El diecinueve de febrero del año en curso, el C. Gerardo Salvador Escalante Camacho presentó escrito por medio del cual renuncia al cargo que le fue conferido por acuerdo número CFCE-026-2013 antes citado, con efectos a partir del primero de marzo de dos mil catorce*”<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> ACUERDO COFECE PLENO CFCE-063-2014

[https://www.cofece.mx/images/ST/ACUERDO\\_DE\\_6\\_DE\\_MARZO\\_2014.pdf](https://www.cofece.mx/images/ST/ACUERDO_DE_6_DE_MARZO_2014.pdf)

¿A qué cargo en materia de control interno de la COFECE renunció el C. Escalante Camacho, si el Pleno de la COFECE no tiene facultades legales para conferir cargo alguno en lo relativo a las funciones de su órgano interno de control?

Por otro lado, el mismo acuerdo, en su resolutive primero resolvió que “... *en tanto la Cámara de Diputados no designe al titular de la Contraloría Interna de la COFECE, ha decidido encomendar al C. Cutberto Arteaga Santiago, de manera interina y en adición a las que le fueron encomendadas mediante el acuerdo de veintisiete de septiembre de dos mil trece, las siguientes facultades.*”

Acto seguido, se enlistan 11 facultades relativas al control interno de la COFECE y una más, la listada con el número 12 que le otorgó: “*Las demás que las disposiciones legales y administrativas le otorguen a la Contraloría Interna de la COFECE*”, es decir, para todo fin práctico, se le encomendaron la totalidad de las funciones de la Contraloría Interna, las que sin embargo, única y exclusivamente podía ejercer el Titular del órgano Interno de control designado conforme al procedimiento establecido en la Constitución.

Agregando si es posible aún más a la ilegalidad de dicho Acuerdo, destaca por su evidente dolo, el reconocimiento que hace el Pleno de la COFECE de haberse dirigido a la Auditoría Superior de la Federación mediante oficio No. PRES-CFCE-2013-001 formulando tres cuestionamientos relativos a aclarar cómo proceder en caso de que no contar con un Contralor Interno, a lo que la Auditoría Superior de la Federación respondió señalando que carecía de facultades para atender dicha solicitud, por qué -en efecto- no las tiene.

El dolo se hace evidente al saber -como seguramente sabían los integrantes del Pleno de la COFECE- que, de acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la instancia responsable de resolver lo relativo a la designación del Titular del órgano interno de control es la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a quien se debió dirigir tal consulta, a través de su Mesa Directiva o de su Junta de Coordinación Política.

La respuesta de la Auditoría fue utilizada a conveniencia para proceder a designar de forma ilegal a un encargado de despacho, mientras que la respuesta de la Cámara de Diputados les habría seguramente impedido hacer tal designación puesto que esta Soberanía no habría podido responder otra cosa que lo que dice la Constitución: que la facultad de designar a los titulares de los órganos internos de control es del Pleno de esta Cámara y nada más.



A partir de ahí, la gravedad del tema creció, pues el C. Cutberto Arteaga Santiago, designado ya de por sí ilegalmente al frente de la Contraloría Interna por el Pleno de la COFECE “*de manera interina*”, comenzó a ostentarse oficialmente como Contralor Interno de la Comisión Federal de Competencia Económica; es decir, no como “interino” o “encargado de despacho”, sino como Contralor Interno, respaldando tal investidura legal en los Acuerdos CFCE-026-2013, CFCE-063-2014 del Pleno de la COFECE.

Vaya como muestra de lo anterior el Oficio Circular COFECE –CI/002/2014, suscrito por el C. Arteaga Santiago, de esa forma y con tal carácter<sup>3</sup>.

Peor aún, copias de este oficio, al igual que otros suscritos de la misma forma fueron remitidos a tres funcionarios de la COFECE: A la Mtra. Alejandra Palacios Prieto, Comisionada Presidente, al Lic. Enrique Castolo Mayén, Director General de Administración y al Mtro. Roger Daniel Salazar Ascorra, Director de Auditoría, todos para su “conocimiento” y “efectos procedentes” de lo que resulta obvio que dicha y dichos funcionarios sabían de que un funcionario designado por ellos ya de por sí de forma ilegal de manera interina, se ostentaba como titular de un cargo que no poseía respaldando tal pretensión en acuerdos del Pleno de la COFECE.

---

<sup>3</sup> Oficio Circular COFECE-CI/002/2014 del 22 de agosto de 2014.

[https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2017/11/ci-002-2014\\_disposiciones\\_entrega-recepcion.pdf](https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2017/11/ci-002-2014_disposiciones_entrega-recepcion.pdf)



**CONTRALORÍA INTERNA DE LA COMISIÓN  
FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA.**

**OFICIO CIRCULAR COFECE-CI/002/2014**

con la solicitud correspondiente, la cual tendrá por objeto verificar que dichos actos se realicen conforme a estas directrices y la normatividad aplicable.

11.- Los servidores públicos de la Comisión Federal de Competencia Económica contratados bajo el régimen de honorarios, al separarse de su empleo, cargo o comisión, se encuentran obligados a realizar el acto de entrega recepción en los términos establecidos en las presentes directrices.

**Atentamente.**

  
**LIC. CUTBERTO ARTEAGA SANTIAGO.**  
CONTRALOR INTERINO DE LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA,  
DE CONFORMIDAD CON LOS SUPLENIDOS EMITIDOS POR EL PLENO, NO. CFCE-026-2013  
Y CFCE-063-2014 DEL 24 DE SEPTIEMBRE DE 2013 Y 6 DE MARZO DE 2014, RESPECTIVAMENTE.

C.c.p.- **MTRA. ALEJANDRA PALACIOS PRIETO**.- Comisionada Presidente.- Para su conocimiento.  
**LIC. ENRIQUE CASTOLO MAYEN**.- Director General de Administración de la Comisión Federal de Competencia Económica.- Para su conocimiento.  
**MTR. ROGER DANIEL SALAZAR AZCORRA**.- Director de Auditoría de la Contraloría Interna.- Para su conocimiento y efectos procedentes.

Pero lejos de corregirse, esta situación continuó; a pesar de todos los antecedentes que ya se habían presentado desde 2013 y 2014, el Pleno de la COFECE en un nuevo acuerdo adoptado el 29 de febrero de 2016, el CFCE-056-2016 designó al C. Arteaga Sánchez para “...ejercer las atribuciones que corresponden al titular del órgano interno de control previstas en la CPEUM, la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE), el Estatuto Orgánico de la Comisión Federal de Competencia Económica (Estatuto) y demás ordenamientos que resulten aplicables”.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> ACUERDO COFECE PLENO CFCE-056-2016  
[https://www.cofece.mx/cofece/images/ST/Acuerdo\\_Encomienda\\_Cutberto\\_Arteaga\\_OIC.pdf](https://www.cofece.mx/cofece/images/ST/Acuerdo_Encomienda_Cutberto_Arteaga_OIC.pdf)

Es decir, que el C. Arteaga Sánchez fue indebidamente investido de plenas facultades para actuar como Titular del órgano interno de control de la COFECE, lo que le ha permitido desempeñarse como autoridad investigadora, substanciadora y resolutoria en materia de faltas administrativa son graves, conforme a lo señalado por el artículo 42 del Estatuto Orgánico de COFECE.

Y la historia siguió: dos meses después, el 26 de mayo siguiente, en el Acuerdo CFCE-145-2016, suscrito de nueva cuenta por la unanimidad de los integrantes del Pleno de la COFECE y que fue publicado por el Diario Oficial de la Federación el 7 de julio de 2016,<sup>5</sup> el C. Cutberto Arteaga fue incorporado al Comité de Transparencia de dicho órgano autónomo, argumentándose, en el punto 6 de los antecedentes del mismo, que:

*“6. El seis de marzo de dos mil catorce, el PLENO emitió el acuerdo número CFCE-063-2014 por medio del cual nombró al C. Cutberto Arteaga Santiago como titular de la Contraloría Interna de la COFECE de manera interina, a efecto de cumplir con las normas en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”.*

Todo lo descrito anteriormente configura dos faltas graves de las previstas por la Ley General de Responsabilidades de los Servidores Públicos: abuso de funciones y encubrimiento.

En efecto, los artículos 57 y 62 de dicha Ley señalan:

*Artículo 57. Incurrirá en abuso de funciones el servidor público que ejerza atribuciones que no tenga conferidas o se valga de las que tenga, para realizar o inducir actos u omisiones arbitrarios, para generar un beneficio para sí o para las personas a las que se refiere el artículo 52 de esta Ley o para causar perjuicio a alguna persona o al servicio público.*

*Artículo 62. Será responsable de encubrimiento el servidor público que cuando en el ejercicio de sus funciones llegare a advertir actos u omisiones que pudieren constituir Faltas administrativas, realice deliberadamente alguna conducta para su ocultamiento.*

---

<sup>5</sup> Acuerdo por el que se designa a los miembros del Comité de Transparencia de la Comisión Federal de Competencia Económica. DOF 7 de julio de 2016.

[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5443846&fecha=07/07/2016](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5443846&fecha=07/07/2016)

Adicionalmente a ello, se configuran los siguientes elementos que transgreden las garantías de legalidad y seguridad que nos otorga la Constitución:

1. El Pleno de la COFECE o su titular, no poseen facultades explícitas o implícitas para designar a ninguna persona que ejerciera interinamente o en suplencia, la titularidad del órgano interno de control de dicho órgano constitucional autónomo.

Por ello, la designación de funcionarios interinos en esa posición transgrede el principio de legalidad establecido por la constitución y el cual señala que la autoridad pública, sólo puede hacer única y exclusivamente aquello para lo que está expresamente facultada por la Ley.

Cabe recordar aquí los criterios que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido al respecto:

<b>Décima Época</b>		<b>Núm. de Registro: 2005766</b>
<b>Instancia:</b>	<b>Tribunales Colegiados de Circuito</b>	<b>Tesis Aislada</b>
<b>Fuente:</b>	<b>Gaceta del Semanario Judicial de la Federación</b>	
	<b>Libro 3, Febrero de 2014, Tomo III</b>	<b>Materia(s): Constitucional</b>
<b>Tesis:</b>	<b>IV.2o.A.51 K (10a.)</b>	
<b>Página:</b>	<b>2239</b>	
<b>PRINCIPIO DE LEGALIDAD. CARACTERÍSTICAS DE SU DOBLE FUNCIONALIDAD TRATÁNDOSE DEL ACTO ADMINISTRATIVO Y SU RELACIÓN CON EL DIVERSO DE INTERDICCIÓN DE LA ARBITRARIEDAD Y EL CONTROL JURISDICCIONAL.</b>		
<p><i>Del artículo 16, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierten los requisitos de mandamiento escrito, autoridad competente y fundamentación y motivación, como garantías instrumentales que, a su vez, revelan la adopción en el régimen jurídico nacional del principio de legalidad, como una garantía del derecho humano a la seguridad jurídica, acorde al cual las autoridades sólo pueden hacer aquello para lo que expresamente les facultan las leyes, en el entendido de que éstas, a su vez, constituyen la manifestación de la voluntad general. Bajo esa premisa, el principio mencionado tiene una doble funcionalidad, particularmente tratándose del acto administrativo, pues,</i></p>		

*por un lado, impone un régimen de facultades expresas en el que todo acto de autoridad que no represente el ejercicio de una facultad expresamente conferida en la ley a quien lo emite, se considerará arbitrario y, por ello, contrario al derecho a la seguridad jurídica, lo que legitima a las personas para cuestionar la validez de un acto desajustado a las leyes, pero, por otro, bajo la adopción del mismo principio como base de todo el ordenamiento, se genera la presunción de que toda actuación de la autoridad deriva del ejercicio de una facultad que la ley le confiere, en tanto no se demuestre lo contrario, presunción de legalidad ampliamente reconocida tanto en la doctrina como en la legislación nacional. Así, el principio de legalidad, apreciado en su mayor amplitud, da cabida al diverso de interdicción de la arbitrariedad, pero también conlleva que éste opere a través de un control jurisdiccional, lo que da como resultado que no basta que el gobernado considere que determinado acto carece de fundamentación y motivación para que lo estime no obligatorio ni vinculante o lo señale como fuente de un derecho incontrovertible a una sentencia que lo anule, sino que, en todo caso, está a su cargo recurrir a los órganos de control a hacer valer la asumida ausencia o insuficiencia de fundamento legal y motivación dentro de dicho procedimiento y, a su vez, corresponderá a la autoridad demostrar que el acto cuestionado encuentra sustento en una facultad prevista por la norma, so pena de que sea declarado contrario al derecho a la seguridad jurídica, lo que revela que los procedimientos de control jurisdiccional, constituyen la última garantía de verificación del respeto al derecho a la seguridad jurídica, cuyas reglas deben ser conducentes y congruentes con ese propósito.*

**SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO.**

*Queja 147/2013. Andrés Caro de la Fuente. 22 de noviembre de 2013. Mayoría de votos. Disidente: Hugo Alejandro Bermúdez Manrique. Ponente: José Carlos Rodríguez Navarro. Secretario: Eucario Adame Pérez.*

*Esta tesis se publicó el viernes 28 de febrero de 2014 a las 11:02 horas en el Semanario Judicial de la Federación.*

2. La designación ilegal que hizo la COFECE del C. Arteaga Santiago como contralor Interno primero y después como Titular del Órgano Interno de Control, transgrede el principio de seguridad jurídica, el cual establece que todo acto administrativo debe estar suficientemente fundado y motivado, tal y como establece la Suprema Corte en la siguiente tesis:

<b>Octava Época</b>		<b>Núm. de Registro:</b> <b>216534</b>
<b>Instancia:</b>	<b>Tribunales Colegiados de Circuito</b>	<b>Jurisprudencia</b>
<b>Fuente:</b>	<b>Gaceta del Semanario Judicial de la Federación</b>	
	<b>Núm. 64, Abril de 1993</b>	<b>Materia(s):</b> <b>Administrativa</b>
<b>Tesis:</b>	<b>VI. 2o. J/248</b>	
<b>Página:</b>	<b>43</b>	

#### **FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.**

*De acuerdo con el artículo 16 constitucional, todo acto de autoridad debe estar suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y por lo segundo, que también deben señalarse con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, siendo necesario además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configure la hipótesis normativa. Esto es, que cuando el precepto en comento previene que nadie puede ser molestado en su persona, propiedades o derechos sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, está exigiendo a todas las autoridades que apeguen sus actos a la ley, expresando de que ley se trata y los preceptos de ella que sirvan de apoyo al mandamiento relativo. En materia administrativa, específicamente, para poder considerar un acto autoritario como correctamente fundado, es necesario que en él se citen: a).- Los cuerpos legales y preceptos que se estén aplicando al caso concreto, es decir, los supuestos normativos en que se encuadra la conducta del gobernado para que esté obligado al pago, que serán señalados con toda exactitud, precisándose los incisos, subincisos, fracciones y preceptos aplicables, y b).- Los cuerpos legales, y preceptos que otorgan competencia o facultades a las autoridades para emitir el acto en agravio del gobernado.*

**SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.**

*Amparo directo 194/88. Bufete Industrial Construcciones, S.A. 28 de junio de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Jorge Alberto González Álvarez.*

*Amparo directo 367/90. Fomento y Representación Ultramar, S.A. de C.V. 29 de enero de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: José Mario Machorro Castillo.*

*Revisión fiscal 20/91. Robles y Compañía, S.A. 13 de agosto de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Jorge Alberto González Álvarez.*

*Amparo en revisión 67/92. José Manuel Méndez Jiménez. 25 de febrero de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: José Galván Rojas. Secretario: Waldo Guerrero Lázcars.*

*Amparo en revisión 3/93. Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. 4 de febrero de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: José Galván Rojas. Secretario: Vicente Martínez Sánchez.*

*Véase: Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1995, Tomo III, Primera Parte, tesis 73, página 52.*

*Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIV, noviembre de 2001, páginas 35 y 31, tesis por contradicción 2a./J. 58/2001 y 2a./J. 57/2001, de rubros: "JUICIO DE NULIDAD. AL DICTAR LA SENTENCIA RESPECTIVA LA SALA FISCAL NO PUEDE CITAR O MEJORAR LA FUNDAMENTACION DE LA COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA QUE DICTO LA RESOLUCION IMPUGNADA." y "COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. EN EL MANDAMIENTO ESCRITO QUE CONTIENE EL ACTO DE MOLESTIA, DEBE SEÑALARSE CON PRECISION EL PRECEPTO LEGAL QUE LES OTORGUE LA ATRIBUCION EJERCIDA Y, EN SU CASO, LA RESPECTIVA FRACCION, INCISO Y SUBINCISO.", respectivamente.*

El Pleno de la COFECE las ha fundamentado ambos procesos, tanto la designación inicial como la ratificación, en una interpretación de porciones normativas del artículo 28 de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos relativas a su propia existencia como órgano autónomo, las que -sin embargo- no le facultan en modo alguno para aprobar designaciones provisionales de esta naturaleza.

Los preceptos invocados por el Pleno de la COFECE para fundamentar estas designaciones son:

- Artículo 28 constitucional, párrafo décimo cuarto:

*“El Estado contará con una Comisión Federal de Competencia Económica, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tendrá por objeto garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, en los términos que establecen esta Constitución y las leyes. La Comisión contará con las facultades necesarias para cumplir eficazmente con su objeto, entre ellas las de ordenar medidas para eliminar las barreras a la competencia y la libre concurrencia; regular el acceso a insumos esenciales, y ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos, en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos.*

- Artículo 28 constitucional, párrafo vigésimo, fracción XII:

*“La Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones, serán independientes en sus decisiones y funcionamiento, profesionales en su desempeño e imparciales en sus actuaciones, y se regirán conforme a lo siguiente:*

*XII. Cada órgano contará con un órgano interno de control, cuyo titular será designado por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, en los términos que disponga la ley.”*

Sin embargo, de una interpretación gramatical directa de dichos dispositivos resulta obvio y evidente que el Pleno de la COFECCE carece de facultades para designar a quien pueda ocupar así sea interinamente o con el carácter de encargado de despacho de su órgano interno de control.

De todo ello resulta que esta designación, sustentada en una violación a la constitución y a la ley, ha generado conductas tanto en los designantes como en el designado, que pueden ser sancionadas por Ley:

- En los hechos, el Pleno de la COFECCE suplantó la voluntad Soberana del Poder Legislativo al resolver sobre la ocupación temporal de un cargo sobre el que no tiene atribución jurídica para hacerlo.



- Por otro lado, la persona designada, ha ejercido funciones provisionales o temporales que no debía ejercer.

Todo lo anterior, configura la probable comisión de faltas graves en los términos de lo establecido por la Ley General de Responsabilidades de los Servidores Públicos que establece que la investigación y sanción de estas, corresponde al Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Sin embargo, para la correcta la sustanciación de un caso como el que esta proposición denuncia, se impone la realización de una investigación previa que confirme la hipótesis planteada, la cual no podría ser realizada sino por el órgano del Poder Legislativo Federal con facultades legales para ello: la Auditoría Superior de la Federación, que conforme a lo establecido por la *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación*, en razón de que un ejercicio abusivo de funciones en el ámbito de las facultades del órgano interno de control, incide directamente en el proceso de correcta fiscalización de los recursos públicos.

En efecto, la referida Ley señala en su artículo 1, párrafos segundo y tercero, lo siguiente:

*Para efectos de este artículo, la Auditoría Superior de la Federación podrá fiscalizar las operaciones que involucren recursos públicos federales o participaciones federales a través de contrataciones, subsidios, transferencias, donativos, fideicomisos, fondos, mandatos, asociaciones público privadas o cualquier otra figura jurídica y el otorgamiento de garantías sobre empréstitos de Estados y Municipios, entre otras operaciones.*

*Adicionalmente, la presente Ley establece la organización de la Auditoría Superior de la Federación, sus atribuciones, incluyendo aquéllas para conocer, investigar y substanciar la comisión de faltas administrativas que detecte en sus funciones de fiscalización, en términos de esta Ley y la Ley General de Responsabilidades Administrativas; así como su evaluación, control y vigilancia por parte de la Cámara de Diputados.*

Derivado de ello, si de la investigación que lleve a cabo la Auditoría Superior de la Federación se desprendiera la comisión de una falta administrativa grave como la que esta proposición denuncia, se deberán iniciar de oficio las denuncias correspondientes para proceder en los términos señalados por el artículo 67 de la citada Ley que señala:

*Artículo 67.- Si de la fiscalización que realice la Auditoría Superior de la Federación se detectaran irregularidades que permitan presumir la existencia de responsabilidades a cargo de servidores públicos o particulares, la Auditoría Superior de la Federación procederá a:*

*I. Promover ante el Tribunal, en los términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la imposición de sanciones a los servidores públicos por las faltas administrativas graves que detecte durante sus auditorías e investigaciones, en que incurran los servidores públicos, así como sanciones a los particulares vinculados con dichas faltas;*

Honorable Asamblea, el caso que he expuesto ante ustedes a través de la presente Proposición es de la mayor gravedad y debe ser atendido con prontitud por una investigación objetiva, transparente y con estricto apego al estado de derecho.

Aun cuando la designación de los titulares de los órganos internos de control de los órganos constitucionales autónomos es una facultad exclusiva de la Colegisladora, la ratificación de los Comisionados que conforman el Pleno de la Comisión Federal de Competencia Económica y de su Presidencia, es responsabilidad del Senado de la República, lo que configura en este tema un ámbito de corresponsabilidad entre la Cámara de Diputados y el Senado de la República, en la preservación constitucional de la autonomía e independencia de estos órganos constitucionales.

En efecto, no debemos perder de vista que conforme a lo dispuesto por el artículo 28 constitucional, párrafo decimonoveno, fracción XII, párrafos segundo y tercero:

*Los órganos de gobierno, tanto de la Comisión Federal de Competencia Económica como del Instituto Federal de Telecomunicaciones se integrarán por siete Comisionados, incluyendo el Comisionado Presidente, designados en forma escalonada a propuesta del Ejecutivo Federal con la ratificación del Senado.*

*El Presidente de cada uno de los órganos será nombrado por la Cámara de Senadores de entre los comisionados, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, por un periodo de cuatro años, renovable por una sola ocasión. Cuando la designación recaiga en un comisionado que concluya su encargo antes de dicho periodo, desempeñará la presidencia sólo por el tiempo que falte para concluir su encargo como comisionado.*

Igualmente, recordemos que la Presidencia de la COFECE debe comparecer anualmente ante el Senado de la República independientemente de que la Cámara de Diputados también pueda llamarle a comparecer en uso pleno de las facultades que a ambas Cámaras del Congreso otorga el artículo 93 constitucional.

Finalmente, tampoco es ocioso recordar que conforme a lo que establece la Ley Federal de Competencia Económica, *el Senado puede remover a los integrantes de su Pleno en los términos de sus artículos 22 y 23.*

Es por todo ello que el Senado de la República coadyuvante con la Cámara de Diputados en el objetivo superior establecido por nuestra Constitución en la obligación de garantizar la imparcialidad y objetividad de la autonomía otorgada a órganos técnicos, no puede permitir que un organismo público, cualquiera que sea este, suplante sus atribuciones e ignore flagrantemente la Constitución y la Ley para ir más allá de lo que establece el estado de derecho, transgrediendo las garantías constitucionales de legalidad y creando riesgos jurídicos que pueden afectar el correcto desempeño de sus labores.

Mas aún, este es un tema de ética en el servicio público: es inaceptable que un órgano constitucional autónomo, garante de la equidad en la competencia económica y cuyas decisiones deben estar investidas de las mayores condiciones de certeza y seguridad jurídica, haya llevado a cabo procedimientos fuera de la ley para designar indebidamente a un funcionario sin facultades para ello, comprometiendo la integridad de algunas de sus resoluciones -todas en las que el C. Cutberto Arteaga Sánchez haya participado ostentándose como Contralor o Titular del órgano interno de control sin serlo- afectándolas de un probable vicio de inconstitucionalidad de origen.

En este sentido cabe preguntar ¿Por qué el Pleno de la COFECE decidió correr este riesgo jurídico?

¿Por qué decidieron sus Comisionados llevar adelante una decisión de este tipo aún a costa de entrar al terreno de la ilegalidad con sus decisiones?

¿Por qué era importante designar a un funcionario con plenos poderes para actuar como contralor interno antes de que la Cámara de Diputados concluyera la designación correspondiente y sin dar aviso formal y oficial de ello a esta Soberanía?

¿Qué pretenden o pretendían ocultar?

¿Buscaban tener un funcionario a modo que cerrara expedientes antes de la llegada de un funcionario externo, auténtica y genuinamente independiente e imparcial?

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a la consideración de esta H. Soberanía la siguiente Proposición con:

### **PUNTO DE ACUERDO**

**PRIMERO.** La Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión solicita respetuosamente a la Auditoría Superior de la Federación que, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 1, segundo y tercer párrafos, 4, fracciones XXIV y XXV, 17 fracción XXVII y 57 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, lleve a cabo la revisión del procedimiento por el que el Pleno de la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) designó a dos personas como responsables de ejercer funciones exclusivas del titular de su Órgano Interno de Control sin tener facultades constitucionales o legales para ello, y determine la validez jurídica de los actos de dichos funcionarios designados en todo lo relativo a la revisión y fiscalización de los recursos públicos ejercidos por ese órgano constitucional autónomo.

**SEGUNDO.** La Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión solicita respetuosamente a la Auditoría Superior de la Federación que en razón de la facultad constitucional exclusiva que el artículo 28, párrafo decimonoveno, fracción XII, párrafos segundo y tercero concede a la Cámara de Senadores en lo relativo a la designación de los integrantes del Pleno de la Comisión Federal de Competencia Económica y su Presidencia, remita un informe detallado a la Junta de Coordinación Política del Senado de la República sobre el resultado de la revisión referida en el resolutivo anterior.

**TERCERO.** La Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión solicita respetuosamente a la Auditoría Superior de la Federación que, como resultado de la revisión solicitada, se determine la existencia de faltas administrativas graves y proceda conforme a lo dispuesto por el artículo 57 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

### **SUSCRIBE**

**Dado en el Salón de Sesiones de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, a los veintidós días del mes de mayo del año dos mil diecinueve.**