

**Biblioteca de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
Catalogación**

PO

F415.113 La legitimación procesal del procurador fiscal de la federación
L344I en el juicio de amparo / Suprema Corte de Justicia de la
Nación, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la
Universidad Nacional Autónoma de México. -- México :
Suprema Corte de Justicia de la Nación, Dirección General
de la Coordinación de Compilación y Sistematización de
Tesis, 2007.

109 p. -- (Decisiones relevantes de la Suprema Corte de
Justicia de la Nación ; 21)

"Comentario del Instituto de Investigaciones Jurídicas de
la Universidad Nacional Autónoma de México"

ISBN 970-712-754-6

1. Funcionarios Públicos -- Legitimación -- México -- Legislación
2. Juicio de amparo -- Representación -- México -- Jurisprudencia
I. Suprema Corte de Justicia de la Nación. México II. Universidad
Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones
Jurídicas III. Ser.

Primera edición: marzo de 2007

D.R. © Suprema Corte de Justicia de la Nación

Av. José María Pino Suárez, Núm. 2

C.P. 06065, México D.F.

Impreso en México

Printed in Mexico

La investigación, redacción, edición y diseño de esta obra estuvieron
a cargo de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y
Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**LA LEGITIMACIÓN PROCESAL DEL
PROCURADOR FISCAL DE LA FEDERACIÓN
EN EL JUICIO DE AMPARO**

 **Centro de Consulta de
Información Jurídica
Biblioteca**

SERIE
DECISIONES RELEVANTES
DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

MÉXICO 2007

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia
Presidente

Primera Sala

Ministro José Ramón Cossío Díaz
Presidente

Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo
Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas
Ministro Juan N. Silva Meza
Ministro Sergio A. Valls Hernández

Segunda Sala

Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos
Presidenta
Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano
Ministro Mariano Azuela Güitrón
Ministro José Fernando Franco González Salas
Ministro Genaro David Góngora Pimentel

Comité de Publicaciones y Promoción Educativa

Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia

Ministro Mariano Azuela Güitrón

Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos

Comité Editorial

Mtro. Alfonso Oñate Laborde

Secretario Ejecutivo Jurídico Administrativo

Mtra. Cielito Bolívar Galindo

*Directora General de la Coordinación de
Compilación y Sistematización de Tesis*

Lic. Laura Verónica Camacho Squivias

Directora General de Difusión

Mtro. César de Jesús Molina Suárez

*Director General de Casas de la Cultura Jurídica
y Estudios Históricos*

Dr. Salvador Cárdenas Gutiérrez

Director de Análisis e Investigación Histórica Documental

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Héctor Fix Fierro
Director

Juan Vega Gómez
Secretario Académico

Raúl Márquez Romero
Jefe del Departamento de Publicaciones

Carlos F. Natarén Nandayapa
Investigador

PRESENTACIÓN

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máxima instancia jurisdiccional, último intérprete de la Constitución de la República, ha desempeñado un papel de suma importancia resolviendo los asuntos sometidos a su consideración, con las consecuentes repercusiones jurídicas, sociales, económicas y políticas. Sus resoluciones no sólo tienen efectos sobre las partes que intervienen en los asuntos de su conocimiento, sino además son de especial interés para la sociedad por la relevancia jurídica de estos fallos y los criterios que en ellos se sustentan.

Sin embargo, estas resoluciones no siempre son conocidas, ni los criterios que en ellas se sustentan son bien comprendidos. Esto se debe en parte al discurso altamente técnico en que las ejecutorias son formuladas y que su difusión se realiza a través de obras sumamente especializadas. Por ello, este Alto Tribunal ha decidido que los criterios más relevantes

sean difundidos a través de publicaciones redactadas en forma simple y llana.

Es así como se presenta la serie *Decisiones Relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, integrada por diversos folletos sobre temas varios, abordados en las ejecutorias pronunciadas por este Máximo Tribunal, de interés para el público en general.

En el marco del Convenio de Colaboración General que tiene celebrado la Suprema Corte con la Universidad Nacional Autónoma de México para la organización y desarrollo de actividades conjuntas de investigación, acciones científicas y culturales de interés para las partes y del Convenio Específico de Colaboración para el Intercambio de Publicaciones suscrito por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Instituto de Investigaciones Jurídicas, este último participará en la elaboración de estos folletos con los comentarios de sus investigadores.

Con esta serie de publicaciones, esperamos cumplir con el objetivo de que el público no especializado conozca el trabajo de este Máximo Tribunal.

*Comité de Publicaciones y Promoción Educativa
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*

Ministro Mariano Azuela Güitrón
Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos
Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia

INTRODUCCIÓN

La relevancia que tiene el juicio de amparo en nuestro sistema legal, se refleja en la gran cantidad de asuntos que se someten a la consideración de los órganos jurisdiccionales por esta vía.

Derivado de esto, ocurre la posibilidad de que en las sentencias que emanan de sus resoluciones se emitan criterios contradictorios entre instancias del Poder Judicial de la Federación con la misma jerarquía, como es el caso de la resolución que se comenta en esta publicación, la cual parte de la diversidad de criterios emitidos por ambas Salas del Máximo Tribunal, en donde el Tribunal en Pleno, previa denuncia de la posible contradicción, entró al estudio tanto de la procedencia de dicha denuncia, como para establecer la materia de la contradicción, con la finalidad de unificar el criterio jurídico mediante la emisión de una jurisprudencia obligatoria para

todos los órganos jurisdiccionales del país. Por tal razón, en el primer capítulo de este folleto se ofrece al lector, a manera de introducción, un breve acercamiento al concepto de la jurisprudencia y a los sistemas establecidos en nuestra legislación para su formación.

Respecto al tema de fondo, en este número de la serie *Decisiones Relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, se plasman de una manera sencilla los razonamientos lógico-jurídicos que llevaron al Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a resolver en la contradicción de tesis 6/2003 si el procurador fiscal de la Federación y servidores públicos inferiores, están o no legitimados para interponer el recurso de revisión en sustitución por ausencia del secretario de Hacienda y Crédito Público, quien a su vez actúa en representación del presidente de la República, en el caso del amparo contra leyes, conforme a la interpretación del artículo 105 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su texto anterior a la reforma del 23 de enero de 2003.

Para ello, los señores Ministros analizaron las características de la suplencia por ausencia y de la representación conforme a lo establecido en el artículo 105 del reglamento mencionado en relación con el numeral 19 de la Ley de Amparo.

No obstante el sentido de la resolución, el señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel no estuvo de acuerdo con la decisión de la mayoría, al considerar necesario acudir a la doctrina en materia de derecho administrativo para poder desentrañar la naturaleza jurídica de la suplencia por ausencia

y de la representación y, con base en los elementos obtenidos, interpretar el contenido del artículo 105 del reglamento mencionado, con lo cual llegó a una conclusión distinta de la mayoría.

Por último, se ofrece al lector el comentario realizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, en el marco del acuerdo de colaboración celebrado entre dicho Instituto y la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

I. LA JURISPRUDENCIA

1. CONCEPTO

La palabra *jurisprudencia* proviene del latín *iuris prudentia*, compuesta de las raíces latinas *ius*, derecho y *prudens*, *tis*, sabiduría o conocimiento; en su sentido etimológico significa sabiduría del derecho.

El *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española* señala que dicha palabra proviene del latín *iuris prudentia*, la cual puede entenderse como ciencia del derecho, conjunto de sentencias de los tribunales y doctrina que contienen, o como criterio sobre un problema jurídico establecido por una pluralidad de sentencias concordes.¹

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido diversos criterios interpretativos publicados en el *Semanario*

¹ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la lengua española*, tomo II, 21a. ed., Madrid, Espasa Calpe, 1992, p. 1215.

Judicial de la Federación, que aportan elementos constantes y que permiten extraer una definición de jurisprudencia:

INTERPRETACION Y JURISPRUDENCIA.—Interpretar la ley es desentrañar su sentido y por ello la jurisprudencia es una forma de interpretación judicial, la de mayor importancia, que tiene fuerza obligatoria según lo determinan los artículos 193 y 193 bis de la Ley de Amparo reformada en vigor, según se trate de jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno o a través de sus Salas. En síntesis: la jurisprudencia es la obligatoria interpretación y determinación del sentido de la ley, debiendo acatarse, la que se encuentra vigente en el momento de aplicar aquella a los casos concretos, resulta absurdo pretender que en el período de validez de una cierta jurisprudencia se juzguen algunos casos con interpretaciones ya superados y modificados por ella que es la única aplicable.²

JURISPRUDENCIA, NATURALEZA.—La jurisprudencia, en el fondo, consiste en la interpretación correcta y válida de la ley que necesariamente se tiene que hacer al aplicar ésta.³

JURISPRUDENCIA, CONCEPTO Y OBLIGATORIEDAD DE LA.—No se puede equiparar la jurisprudencia con el "uso", "costumbre" o "práctica en contrario" de que habla el artículo 10 del Código Civil del Distrito y Territorios Federales, en virtud de que la jurisprudencia de la Suprema Corte no se origina ni se funda en ellos, sino que emerge de la fuente viva que implica el análisis reiterado de las disposiciones

² *Semanario Judicial de la Federación*, Sexta Época, Volumen Segunda Parte XLIX, página 58. Registro IUS 260,866.

³ *Semanario Judicial de la Federación*, Sexta Época, Volumen Segunda Parte XLIV, página 86. Registro IUS 261,096.

legales vigentes; en función de su aplicación a los casos concretos sometidos a la consideración de este Alto Tribunal, conforme a su competencia; y precisamente porque la jurisprudencia es fuente de derecho, de ahí dimana su obligatoriedad en los términos del artículo 193 bis de la Ley de Amparo.⁴

JURISPRUDENCIA. SU APLICACIÓN NO VIOLA LA GARANTÍA DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY.—La Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Colegiados de Circuito, al sentar jurisprudencia, no sólo interpretan la ley y estudian los aspectos que el legislador no precisó, sino que integran a la norma los alcances que, sin estar contemplados claramente en ella, se producen en una determinada situación; sin embargo, esta "conformación o integración judicial" no constituye una norma jurídica de carácter general, aunque en ocasiones llene las lagunas de ésta, fundándose para ello, no en el arbitrio del Juez, sino en el espíritu de otras disposiciones legales, que estructuran (como unidad) situaciones jurídicas, creando en casos excepcionales normas jurídicas individualizadas, de acuerdo a los principios generales del derecho, de conformidad con lo previsto en el último párrafo del artículo 14 constitucional; tal y como se reconoce en el artículo 94, párrafo sexto, de la Constitución Federal, así como en los numerales 192 y 197 de la Ley de Amparo, en los que se contempla a la interpretación de las normas como materia de la jurisprudencia. Ahora bien, tomando en consideración que la jurisprudencia es la interpretación que los referidos tribunales hacen de la ley, y que aquélla no constituye una norma jurídica nueva equiparable a la ley, ya que no

⁴ *Semanario Judicial de la Federación*, Sexta Época, Volumen Tercera Parte CXXIX, página 28. Registro IUS 265,156.

cumple con las características de generalidad, obligatoriedad y abstracción, es inconcuso que al aplicarse, no viola el principio de irretroactividad, consagrado en el artículo 14 constitucional.⁵

Derivado de lo anterior se puede señalar que la jurisprudencia es "una fuente formal del derecho, consistente en la interpretación válida y obligatoria de la ley que hacen los órganos jurisdiccionales competentes del Poder Judicial Federal, con el objeto de desentrañar su sentido y dar a la norma preexistente los alcances que, sin estar contemplados claramente en ella, se producen en una determinada situación; aunque esta conformación judicial no constituye una norma jurídica de carácter general, en ocasiones llena sus lagunas, con apoyo en el espíritu de otras disposiciones legales que estructuran situaciones jurídicas como una unidad, creando en casos excepcionales normas jurídicas individualizadas".⁶

2. SISTEMAS DE FORMACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA

Conforme a nuestra legislación, la jurisprudencia se crea mediante tres sistemas, a saber: por reiteración, por unificación de criterios y, por último, en materia de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad; el fundamento legal de dichos sistemas se encuentra establecido en los artículos 94 de la Constitución Federal; 192, párrafo segundo, 193, párrafo segundo, 194, párrafo primero, y 197,

⁵ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, diciembre de 2000, página 16, tesis R/J. 145/2000. Registro IUS 190,663.

⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación, disco *Ley de Amparo y su Interpretación por el Poder Judicial de la Federación, Diccionario Jurídico de Amparo*, voz jurisprudencia, México, 2005.

párrafo cuarto, de la Ley de Amparo; 10, 15, 21, 37, 177, 186, fracción IV, 232 a 237 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 42, 43, 59 y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

a) Por reiteración de criterios

En este sistema, la jurisprudencia se integra por el criterio contenido en cinco sentencias resueltas en el mismo sentido, no interrumpidas por otra en contrario y emitidas por un mismo órgano jurisdiccional.⁷ Para ello, también se requiere una votación calificada en cada resolución que integre la jurisprudencia, de acuerdo al órgano jurisdiccional que la emita: para el Tribunal en Pleno se necesita un mínimo de 8 votos, para las Salas de por lo menos 4 y respecto a los Tribunales Colegiados de Circuito se requiere unanimidad de votos, conforme a lo establecido en los artículos 94, párrafo octavo, de la Constitución Federal; 192, párrafo segundo y 193, párrafo segundo, de la Ley de Amparo.

b) Por unificación de criterios

Tiene como finalidad preservar la unidad de interpretación de las normas que integran el orden jurídico nacional al decidir las tesis que deben prevalecer como jurisprudencia obligatoria, cuando existen criterios divergentes sustentados por Tribunales Colegiados o por las Salas del Máximo Tribunal, en torno a un mismo problema legal, sin que se afecten las

⁷ Véase *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, febrero de 2002, página 41, tesis 2a./J. 11/2002. Registro IUS 187,773.

situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que se emitieron los criterios contradictorios.⁸

Por tanto, la contradicción de tesis no constituye un recurso de aclaración de sentencia ni de revisión, sino una forma de integración jurisprudencial, conforme a las fracciones VIII, último párrafo y IX del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el numeral 197-A de la Ley de Amparo.

En este sistema se observan varias características específicas:

- La jurisprudencia por unificación requiere, para integrarse, de una sola resolución y una mayoría simple de votos.
- El órgano jurisdiccional que resuelve la contradicción es diverso a los que emiten las tesis divergentes.
- El órgano jurisdiccional no pone fin a un litigio, sólo decide un conflicto de interpretación y emite su criterio sobre un punto de derecho.

Para la existencia de una contradicción de tesis, el Tribunal en Pleno ha señalado que deben reunirse determinados requisitos:

- Que se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se resuelvan con criterios divergentes.

⁸ Véase *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, julio 2003, página 27, tesis P. V/2003. Registro IUS 189,880.

- Que la diferencia de criterios se encuentre en las consideraciones, razonamientos o interpretaciones jurídicas de las sentencias respectivas.

- Que se examinen los mismos elementos al emitir los criterios divergentes.

Para la existencia de una contradicción de tesis además es necesario que los razonamientos que sustentan los criterios, también deben estar referidos a la materia de la litis, dirigidos a analizar y resolver el problema planteado en cada caso en particular. Por tanto, los razonamientos vertidos en una sentencia que no sustentan el criterio que resuelven la litis no son aptos para establecer la contradicción de criterios.⁹

Adicionalmente, para que exista la referida contradicción no se requiere que las tesis divergentes constituyan jurisprudencia; es más, los criterios antagónicos plasmados en diversas ejecutorias pueden ser materia de una contradicción de tesis, a pesar de no haberse redactado ni publicado conforme a la ley, como lo estableció la Segunda Sala del Máximo Tribunal en la tesis 2a./J. 94/2000, que a la letra dice:

CONTRADICCIÓN DE TESIS. SU EXISTENCIA REQUIERE DE CRITERIOS DIVERGENTES PLASMADOS EN DIVERSAS EJECUTORIAS, A PESAR DE QUE NO SE HAYAN REDACTADO NI PUBLICADO EN LA FORMA ESTABLECIDA POR LA LEY.—Los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución General de la República, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, regulan la contradicción de tesis sobre una misma cuestión

⁹ Véanse las tesis P/J. 26/2001 y 1a. II/2005, publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XIII y XXI, abril de 2001 y febrero de 2005, páginas 76 y 308. Registros IUS 190,000 y 179,357, respectivamente.

jurídica como forma o sistema de integración de jurisprudencia, desprendiéndose que la tesis a que se refieren es el criterio jurídico sustentado por un órgano jurisdiccional al examinar un punto concreto de derecho, cuya hipótesis, con características de generalidad y abstracción, puede actualizarse en otros asuntos; criterio que, además, en términos de lo establecido en el artículo 195 de la citada legislación, debe redactarse de manera sintética, controlarse y difundirse, formalidad que de no cumplirse no le priva del carácter de tesis, en tanto que esta investidura la adquiere por el solo hecho de reunir los requisitos inicialmente enunciados de generalidad y abstracción. Por consiguiente, puede afirmarse que no existe tesis sin ejecutoria, pero que ya existiendo ésta, hay tesis a pesar de que no se haya redactado en la forma establecida ni publicado y, en tales condiciones, es susceptible de formar parte de la contradicción que establecen los preceptos citados.¹⁰

Por último, es importante mencionar que la contradicción de tesis puede existir de manera implícita cuando no se expresan razonamientos respecto al criterio controvertido, pero se llega a una conclusión diversa a la plasmada en la sentencia de otro órgano jurisdiccional respecto de un mismo problema jurídico.¹¹

c) Las derivadas de resoluciones en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad

Conforme al penúltimo párrafo de la fracción I del artículo 105 constitucional, cuando las controversias versen sobre

¹⁰ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, noviembre de 2000, página 319, tesis 2a./J. 94/2000, Registro IUS 190,917.

¹¹ Véase *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, marzo de 2002, página 427, tesis 2a. XXVIII/2002, Registro IUS 187,579.

disposiciones generales de Estados o de Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) de dicha fracción, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las declare inválidas, ésta tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

Respecto a las acciones de inconstitucionalidad, cuando tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, las decisiones podrán tomarse por mayoría simple de los miembros presentes, pero necesitan ser aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos para que tenga efectos generales, conforme a la fracción II del artículo 105 de la Carta Magna.

El procedimiento para resolver los problemas planteados respecto de ambas figuras se encuentra regulado en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cabe señalar que aun cuando no se haya elaborado la tesis respectiva, los criterios jurisprudenciales emanados de las resoluciones derivadas de controversias constitucionales o de acciones de inconstitucionalidad tendrán ese carácter conforme a lo señalado en los artículos 177 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y los artículos 43 y 77 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, criterio establecido por la Segunda Sala en la jurisprudencia 1a./J. 2/2004, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, marzo de 2004, página 130, que a la letra dice:

JURISPRUDENCIA. TIENEN ESE CARÁCTER LAS RAZONES CONTENIDAS EN LOS CONSIDERANDOS QUE FUNDEN LOS RESOLUTIVOS DE LAS SENTENCIAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD, POR LO QUE SON OBLIGATORIAS PARA LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO EN TÉRMINOS DEL ACUERDO GENERAL 5/2001 DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.— Según lo establecido en el artículo 177 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y los artículos 43 y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, relativo a las sentencias emitidas en resolución de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutive de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, tienen el carácter de jurisprudencia, por lo que son obligatorias para las Salas, Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales. Los Tribunales Colegiados serán, por tanto, competentes para conocer de los asuntos en los que ya se haya establecido criterio obligatorio con el carácter de jurisprudencia en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, como se encuentra establecido en el inciso D), fracción I, del punto quinto del Acuerdo General 5/2001, emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintiuno de junio de dos mil uno.

II. CONTRADICCIÓN DE TESIS 6/2003-PL

1. ANTECEDENTES

El tema tratado en este folleto deriva de la contradicción de tesis referida, resuelta por el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual en sustancia, atiende a los siguientes puntos.

El 6 de diciembre de 2002 fue denunciada la existencia de una posible contradicción de tesis entre la Primera y la Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el recurso de reclamación 266/2002-PL el 30 de octubre de 2002, y el amparo en revisión 109/2002, resuelto el 22 de noviembre de 2002, respectivamente. La denuncia fue hecha por la parte quejosa en este último asunto, en donde estima que la contradicción consiste en la interpretación que se dio al artículo 105 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, vigente hasta el 23 de enero de 2003, en donde la Primera Sala sostiene que tal precepto autoriza, para efectos del juicio de amparo, la suplencia por

ausencia del secretario de Hacienda y Crédito Público por diferentes funcionarios de la misma Secretaría, sin necesidad de cumplir con un orden consecutivo; por otra parte, la Segunda Sala consideró que el artículo señalado establece una verdadera representación del secretario, lo cual se encuentra prohibido para efectos del juicio de garantías, conforme al artículo 19 de la Ley de Amparo.

El Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo por hecha la denuncia de referencia, ordenó formar el expediente relativo y, posteriormente, a petición de los Presidentes de las Salas aceptó ampliar la materia de la contradicción al incluir otras ejecutorias relativas a asuntos que no fueron mencionados en el escrito inicial, conforme a la facultad que tienen los Ministros del Máximo Tribunal para denunciar la posible contradicción de criterios establecida en el artículo 197-A de la Ley de Amparo. Además, dio vista al procurador general de la República, quien al comparecer solicitó que el presente asunto se resolviera atendiendo al criterio de la Primera Sala.

El Tribunal en Pleno se declaró competente para conocer y resolver la denuncia de contradicción de tesis, la que consideró promovida por parte legítima conforme a lo previsto en el artículo 197 de la Ley de Amparo, al ser formulada por la quejosa que intervino en uno de los asuntos que sustentaron los criterios en contradicción.

Durante el proceso de admisión y trámite de la referida contradicción, los artículos 10, 72 y 105 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, fueron

reformados por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 23 de enero de 2003, en donde se establece, entre otras cosas, los supuestos en los que al procurador fiscal de la Federación y al subprocurador fiscal de amparos les corresponde la representación del interés de la Federación y la representación de la Secretaría, siempre y cuando no se actúe dentro del juicio de amparo como autoridad responsable; asimismo, se establece el orden de suplencia por ausencia del titular de la Secretaría.

Frente a ello, el Tribunal en Pleno consideró que aun cuando podría suspenderse la decisión final de esta contradicción, de conformidad con una tesis anterior,¹² por haberse quedado sin materia en virtud de que los preceptos legales que la sustentan fueron modificados y las nuevas normas fijan con exactitud su alcance y efectos, en este caso estaba presente una de las excepciones al mencionado criterio, consistente en que no obstante se deroguen los preceptos sujetos a interpretación y se publique un nuevo texto normativo, la definición del criterio jurisprudencial será indispensable por encontrarse aún pendiente un número significativo de asuntos regulados por dichos artículos que deberán resolverse conforme a la tesis que llegue a establecerse al solucionar el punto contradictorio, además que la definición del criterio relativo pueda servir de directriz para solucionar, por analogía, o mayoría de razón, problemas jurídicos sustancialmente coincidentes o de contenido similar.¹³

¹² Véase *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tercera Sala, Tomo VII, junio de 1991, página 93. Registro IUS 206,957.

¹³ Véase *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tercera Sala, Tomo I, Primera Parte-1, enero a junio de 1988, página 284. Registro IUS 207,542.

En este sentido, los señores Ministros al constatar que se encontraba pendiente de resolver un número importante de asuntos donde se presentaba el problema planteado en la contradicción, consideraron resolverla y ordenaron que el criterio sustentado por el Máximo Tribunal prevaleciera con carácter de jurisprudencia.

2. CRITERIO SUSTENTADO POR LA PRIMERA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

El criterio de la Primera Sala, materia de la contradicción de tesis, se sustentó en los siguientes asuntos:

- Recurso de reclamación 266/2002-PL
- Amparo en revisión 196/2002

En el primero de ellos se reclamó la admisión a trámite de un recurso de revisión interpuesto por el secretario de Hacienda y Crédito Público, a través del subprocurador fiscal federal de Amparos, ya que la representación de este último funcionario, no se ajustaba al orden de suplencias previsto en la última parte del primer párrafo del artículo 105 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, además de no encontrarse justificada la ausencia del procurador fiscal de la Federación, que impidió seguir el orden que marca la norma referida.

La Primera Sala declaró infundada esta reclamación, bajo el argumento de que el mencionado artículo contempla tres supuestos de suplencia del secretario de Hacienda y Crédito Público, a saber:

Suplencia genérica. Está prevista en la primera parte del precepto, y conforme a la misma el secretario al que se refiere será suplido en sus ausencias, de conformidad con el siguiente orden: 1o. Por el subsecretario de Hacienda y Crédito Público; 2o. Por el subsecretario de Ingresos; 3o. Por el subsecretario de Egresos, y 4o. Por el oficial mayor. La Sala le otorga la calificativa de genérica porque no contempla alguna actividad específica para la suplencia del secretario.

Suplencia en la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento. En este caso, la ausencia del secretario en cuestión puede ser suplida de manera indistinta, esto es, sin ajustarse a un orden expreso, tanto por el subsecretario de Hacienda y Crédito Público como por el subsecretario de Egresos.

Suplencia en los procedimientos jurisdiccionales. Previsto para los casos en que por sí o en representación del presidente de la República, el secretario de Hacienda y Crédito Público deba intervenir en juicios de amparo, controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad o, en general en cualquier otro procedimiento jurisdiccional. En este supuesto, que es el que interesa en la especie, puede ser suplido de manera indistinta, o sea, sin sujetarse a un orden específico, por el procurador fiscal de la Federación, el subprocurador fiscal federal de Amparos, el director general de Amparos Contra Leyes o el director general de Amparos Contra Actos Administrativos.

Ahora bien, respecto de la última parte del primer párrafo del artículo 105 del reglamento en comento, que dispone la obligación de respetar el orden indicado, la Sala consideró

que debe entenderse referido a los servidores públicos mencionados en el supuesto de suplencia genérica establecido en la primera parte del párrafo y artículos citados, en virtud de que es el único supuesto en el que se establece un orden expreso de suplencia.

Por tanto, en los procedimientos jurisdiccionales, el secretario podrá ser suplido en caso de ausencia de manera indistinta por: a) el procurador fiscal de la Federación, b) el subprocurador fiscal federal de Amparos, c) el director general de Amparos Contra Leyes, d) el director general de Amparos Contra Actos Administrativos, o por e) los servidores públicos señalados en la primera parte y, en el siguiente orden: subsecretario de Hacienda y Crédito Público, subsecretario de Ingresos, subsecretario de Egresos y el oficial mayor.

Derivado de lo anterior, la Primera Sala aceptó la legitimación del recurrente al resolver que era legal que el subprocurador fiscal federal de Amparos haya suplido directamente al secretario de Hacienda y Crédito Público, ya que la disposición que lo regula no exige ajustarse a un orden específico de funcionarios, y él es uno de los facultados de manera indistinta para llevar a cabo la suplencia en los procedimientos jurisdiccionales.

Respecto al amparo en revisión 196/2002, cabe destacar que fue interpuesto por el subprocurador fiscal federal de Amparos, en ausencia del secretario de Hacienda y Crédito Público, quien a su vez actuaba en representación del presidente de la República.

Este asunto fue remitido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por el problema de inconstitucionalidad plan-

teado, en donde se determinó su envío a la Primera Sala del Máximo Tribunal, la cual, al resolver el fondo del asunto planteado, aceptó tácitamente la legitimación del recurrente que actuó en sustitución por ausencia del secretario, con fundamento en el artículo 105 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

3. CRITERIO SUSTENTADO POR LA SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

La Segunda Sala sostuvo diverso criterio al resolver los siguientes asuntos:

Amparos en revisión 109/2002, 285/2002, 454/2002, 512/2002 y 603/2002.

Todos ellos fueron interpuestos por el subprocurador fiscal federal de Amparos, en sustitución del secretario de Hacienda y Crédito Público quien al firmar su escrito de agravios lo hizo en los siguientes términos:

ATENTAMENTE.—SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCIÓN.—El subprocurador fiscal federal de Amparos, en ausencia del C. secretario de Hacienda y Crédito Público quien actúa en representación del presidente de la República con fundamento en lo dispuesto por los artículos 19 de la Ley de Amparo, 14 y 18 de la ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 105 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en vigor.—EL SUBPROCURADOR FISCAL FEDERAL DE AMPAROS.

Seguido por su nombre y firma.

La Segunda Sala del Alto Tribunal examinó el sistema que rige la suplencia por ausencia del secretario de Hacienda y Crédito Público por parte de los servidores públicos señalados en el artículo 105 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en relación con el artículo 19 de la Ley de Amparo.

Conforme al artículo 19 mencionado, las autoridades responsables pueden comparecer al juicio de garantías de tres formas:

a) En forma directa: que consiste en la comparecencia de la autoridad para defender la constitucionalidad del acto que le es imputado.

b) En suplencia por ausencia: cuando el servidor público que suple toma el lugar de la persona ausente, por disposición expresa de la ley y en el orden establecido por la misma, por tanto, el suplente actúa en nombre propio como titular del cargo.

En este sentido, la suplencia se realiza con la finalidad de que no se interrumpan las funciones de los órganos de la administración pública y para prevenir la falta del titular de un ente público ocasionado por su ausencia o impedimento, por ello, el suplente ejerce la totalidad de las facultades, derivadas del ámbito competencial, inherentes al órgano del cual pasa a ser su titular, sin que puedan dividirse entre varias personas dichas facultades, puesto que implicaría la existencia de varios titulares de un solo órgano de gobierno.

Por tanto, si una norma jurídica establece la suplencia simultánea de diversos funcionarios, ante la ausencia del

titular de un ente público, ejerciendo cada uno de ellos determinadas atribuciones, se trata en realidad de una representación legal para actuar en nombre del titular de las atribuciones pero no como si fuera él.

c) *En representación: Esta forma está prohibida por el propio artículo 19 de la Ley de Amparo, excepto para el presidente de la República.*

Ahora bien, al analizar la Segunda Sala el artículo 105 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que establece la suplencia por ausencia del titular de esa Secretaría, advirtió lo siguiente:

a) En su primer párrafo establece la suplencia por ausencia del secretario por los funcionarios señalados y en el orden indicado por la norma, existiendo una auténtica suplencia de servidores públicos.

b) En el tercer párrafo del artículo en comento, se establece que en los procesos jurisdiccionales el secretario será suplido de forma indistinta por los funcionarios ahí señalados; lo cual se refiere a una representación y no a una auténtica suplencia, ya que dichos funcionarios no suplen en todo su ámbito de competencia al secretario, y acuden en nombre del titular, que es uno solo, a los juicios de garantías para defender los intereses de la Administración Pública. De no entenderse en esta forma, de acuerdo al criterio de la Segunda Sala, se tendrían seis servidores públicos para ejercer a un mismo tiempo las funciones de secretario, lo cual resulta contrario al principio de competencia integral de los órganos del Estado.

En virtud de lo anterior, la Segunda Sala concluyó que el procurador fiscal de la Federación, así como sus inferiores jerárquicos carecen de legitimación procesal activa para promover el recurso de revisión en el juicio de garantías en sustitución del secretario de Hacienda y Crédito Público, toda vez que quienes ejercen las funciones en ausencia del secretario aludido, y —por consiguiente— están facultados para suplirlo por ausencia, en este caso, son el subsecretario correspondiente, o bien, el oficial mayor encargado del despacho.

4. DELIMITACIÓN DE LOS CRITERIOS CONTENDIENTES COMO MATERIA DE LA CONTRADICCIÓN

El Tribunal en Pleno constató si existía o no una contradicción de tesis entre las diferentes ejecutorias puestas bajo su consideración, tomando en cuenta los requisitos exigibles siguientes:

- a) Que al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes;
- b) Que la diferencia de criterios se presente en las consideraciones, razonamientos o interpretaciones jurídicas de las sentencias respectivas, y
- c) Que los distintos criterios provengan del examen de los mismos elementos.

Conforme a lo anterior, el Tribunal en Pleno resolvió que no existía contradicción de tesis entre el criterio sustentado

por la Primera Sala al resolver la reclamación 266/2002-PL y el que sostiene la Segunda Sala en las ejecutorias de amparos en revisión 512/2002, 454/2002, 109/2002, 285/2002 y 603/2002, porque no se trataba de negocios jurídicos esencialmente iguales, ni se apreciaba que tuvieran los mismos elementos, pues mientras la Segunda Sala se pronunció sobre la legitimación en un recurso de revisión interpuesto por el subprocurador fiscal federal de Amparos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por otra parte la sentencia de la Primera Sala estudió implícitamente un supuesto diverso, al establecer si el procurador fiscal federal de Amparos puede suplir por ausencia a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuando esta última ostenta el carácter de tercero perjudicado en un amparo directo.

En el primer supuesto se aplica la regla general de que en el juicio de amparo está prohibido representar a las autoridades responsables, y en el segundo supuesto este principio no es aplicable porque se trata de autoridades que acuden a juicio con el carácter de terceras perjudicadas.¹⁴

Por otra parte, el Pleno del Alto Tribunal consideró que sí existía contradicción de tesis implícita en los asuntos de amparo en revisión 196/2002 de la Primera Sala y 512/2002, 454/2002, 109/2002, 285/2002 y 603/2002 fallados por la Segunda Sala, porque todos estos resolvieron un problema

¹⁴ Véase *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVII, febrero de 2003, página 334, tesis 2a. XVIII/2003 de rubro: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. EL PROCURADOR FISCAL DE LA FEDERACIÓN Y LOS SERVIDORES PÚBLICOS MENCIONADOS EN LA PARTE FINAL DEL PÁRRAFO PRIMERO DEL ARTÍCULO 105 DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO ESTÁN LEGITIMADOS PARA INTERPONER AQUEL RECURSO EN REPRESENTACIÓN DEL TITULAR DE ESA DEPENDENCIA, CUANDO ÉSTE ACUDE AL JUICIO DE GARANTÍAS CON EL CARÁCTER DE TERCERO PERJUDICADO.

jurídico idéntico y tienen como antecedente un amparo indirecto en contra de una ley fiscal federal en los que el Juez de Distrito resolvió que la ley impugnada era inconstitucional, lo cual generó, coincidentemente, que en todos los asuntos el subprocurador fiscal federal de Amparos fuera el que interpuso el recurso de revisión en ausencia del secretario de Hacienda y Crédito Público, quien a su vez representaba al presidente de la República en su carácter de autoridad responsable, por lo que resultan ser esencialmente idénticos.

De igual forma, el marco normativo examinado resultó ser el mismo ya que, en sus pronunciamientos, ambos órganos jurisdiccionales necesariamente debieron haber interpretado los artículos 19 de la Ley de Amparo, 14 y 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y principalmente el 105 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

No obstante la igualdad en los antecedentes y elementos jurídicos a evaluar, ambas Salas del Máximo Tribunal emitieron criterios jurídicos discrepantes.

Así, por un lado la Primera Sala reconoció tácitamente la existencia de una legitimación por parte del subprocurador fiscal federal de Amparos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para interponer el recurso de revisión en ausencia del secretario, y éste a su vez, en representación del presidente de la República; por otro lado, la Segunda Sala negó de manera expresa el derecho de dicho subprocurador para interponer el referido medio de defensa considerando que de un análisis al artículo 105 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se

advierde que éste instituye una forma de representar a las autoridades, y no una suplencia por ausencia, considerando que la representación de las responsables en amparo está prohibida por el numeral 19, primer párrafo, de la ley de la materia.

5. EL ARTÍCULO 19 DE LA LEY DE AMPARO Y LA REPRESENTACIÓN EN EL JUICIO DE GARANTÍAS

El artículo 19 de la Ley de Amparo prohíbe la representación de las autoridades responsables en el juicio de garantías, excepto del presidente de la República; en este sentido, se observa una estrecha relación entre la representación y la figura de autoridad responsable.

Hay que recordar que los entes públicos pueden actuar dentro del juicio de garantías como autoridad responsable o como tercero perjudicado, y es precisamente en el primer supuesto cuando conforme a la Ley de Amparo está prohibido que actúen a través de un representante.

Fue en el artículo 11 de la Ley de Amparo de 1919, en que el legislador elevó a las autoridades responsables a la categoría de partes en el juicio de garantías, al disponer:

En los juicios de amparo, serán considerados como partes, el agraviado, la autoridad responsable, el Ministerio Público y la contraparte del quejoso cuando el amparo se pida contra resoluciones judiciales del orden civil.

Por otra parte, el artículo 12, indicaba:

Es autoridad responsable, la que ejecuta o trata de ejecutar el acto reclamado, pero si éste consistiere en una resolución

judicial o administrativa, se tendrá también como responsable, a la que la haya dictado.

En la Ley de Amparo vigente, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de enero de 1936, el artículo 19 señalaba:

Las autoridades responsables no pueden ser representadas en el juicio de amparo, pero sí podrán, por medio de simple oficio, acreditar delegados en las audiencias para el solo efecto de que rindan pruebas, aleguen y hagan promociones en las mismas audiencias.

Por reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de enero de 1943, se adicionó un segundo párrafo a dicho artículo, en el cual se estableció la representación del presidente de la República en los trámites del juicio de garantías por los secretarios de despacho y jefes administrativos, al considerar que existía una anomalía de carácter formal y de dificultades prácticas para que aquellas autoridades que habían intervenido o causado los actos reclamados, puedan suscribir los informes justificados o los recursos procedentes a nombre del Ejecutivo Federal.

De tal forma, el artículo 19 de la ley de la materia quedó como sigue:

Artículo 19. Las autoridades responsables no pueden ser representadas en el juicio de amparo, pero sí podrán, por medio de simple oficio, acreditar delegados en las audiencias para el solo efecto de que rindan pruebas, aleguen y hagan promociones en las mismas audiencias.

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior el presidente de la República podrá ser representado en todos los trámites de esta ley por los secretarios de despacho y jefes de departamentos administrativos a quienes en cada caso corresponda el asunto, según la distribución de competencias establecidas en la vigente *Ley de Secretarías y Departamentos de Estado*.

En la reforma al artículo 27 de la *Ley de Amparo*, publicada el 29 de diciembre de 1949 en el *Diario Oficial de la Federación*, se agregó al procurador general de la República como representante del titular del Ejecutivo Federal para facilitar y garantizar la eficaz defensa de los actos de la Administración Pública.

Por último, mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de mayo de 1986, se adicionó el párrafo tercero a dicho artículo que se refiere a la suplencia por ausencia de la autoridad responsable sin mencionarse razón alguna para esta adición, ni en la exposición de motivos ni en algún trabajo legislativo.

Actualmente el artículo 19 de la *Ley de Amparo* establece lo siguiente:

Artículo 19. Las autoridades responsables no pueden ser representadas en el juicio de amparo, pero sí podrán, por medio de simple oficio, acreditar delegados que concurren a las audiencias para el efecto de que en ellas rindan pruebas, aleguen y hagan promociones.

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, el presidente de la República podrá ser representado en todos los

trámites establecidos por esta Ley, en los términos que determine el propio Ejecutivo Federal por el conducto del procurador General de la República, por los secretarios de Estado y Jefes de Departamento Administrativo a quienes en cada caso corresponda el asunto, según la distribución de competencias establecidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En estos casos y en los juicios de amparo promovidos contra los titulares de las propias dependencias del Ejecutivo de la Unión, éstos podrán ser suplidos por los funcionarios a quienes otorguen esa atribución los Reglamentos interiores que se expidan conforme la citada Ley Orgánica.

En los amparos relativos a los asuntos que correspondan a la Procuraduría General de la República, su titular podrá también representar al presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y ser suplido por los funcionarios a quienes otorgue esta atribución el Reglamento de la Ley Orgánica de dicha Procuraduría.

Derivado del análisis del texto anterior, el Tribunal en Pleno consideró que este dispositivo contiene diversas figuras que son distintas e independientes entre sí, ya que si bien es cierto se prohíbe la representación de las autoridades responsables en el juicio de amparo, también regula la representación del presidente de la República en éste; por otra parte, establece la suplencia por ausencia y, en otra mención, de los delegados que pueden comparecer a las audiencias por designación de la autoridad responsable.

Por tanto, conforme al artículo 19 de la Ley de Amparo, existen tres formas en que las autoridades responsables comparecen al juicio de garantías:

- 1) En forma directa, que es la regla general, en la que las autoridades acuden por sí mismas a defender la constitucionalidad del acto que se les imputa;
- 2) En suplencia por ausencia del titular del ente del Estado y,
- 3) En su representación, que, como excepción está restringida al presidente de la República.

Respecto a la primera de ellas, el Tribunal en Pleno consideró que no requería de mayor explicación, por lo que procedió al análisis de los dos últimos supuestos.

6. SISTEMA DE SUPLENCIA POR AUSENCIA

El Estado desarrolla funciones administrativas con el fin de satisfacer las necesidades públicas, para ello, debe realizar una serie de operaciones diversas a través de múltiples órganos administrativos facultados para llevar a cabo actividades específicas.

Frente a cada órgano en que se dividen las atribuciones del Estado, se encuentra un servidor público que ejecuta los actos administrativos propios de su función; como ésta es incesante y no debe paralizarse, el propio régimen legal ha dispuesto que ante cualquier eventualidad o impedimento del servidor público para estar presente en la oficina que preside, exista la figura jurídica de la suplencia por ausencia del titular del órgano, mediante la cual determina expresamente los funcionarios que deben suplir al titular para que las funciones que le corresponde cumplir sean realizadas de

manera eficiente, regular y continua. Por tanto, la competencia se asume de manera integral por un solo servidor público, el sustituto, sin que puedan dividirse o distribuirse las funciones entre varias personas por razón de la suplencia.

La suplencia administrativa tiene como fin esencial conciliar dos aspectos: por una parte, que no se interrumpan las funciones de los órganos de la Administración Pública y, por otra, prevenir la falta de los titulares por motivo de ausencia o impedimento.

7. SISTEMA DE REPRESENTACIÓN

Los titulares de los órganos del Estado ejercen la competencia que les ha sido conferida para realizar sus funciones de manera integral, por tanto, cuando un titular se ausenta y es suplido por otro servidor público, éste actúa en sustitución total del primero.

En este sentido, cuando se otorga a diversos servidores públicos la facultad de actuar en nombre del titular de un ente público, pero sin confundirlos como uno solo, a esto se le denomina representación y pueden coexistir varios representantes de manera simultánea, a diferencia de la sustitución en la que el sustituto debe ser una sola persona.

Por tanto, cuando una norma establece que ante la ausencia de un servidor público, varios lo suplirán simultáneamente para determinadas funciones, se trata de una representación legal y no de una suplencia por ausencia, ya que varios servidores públicos actúan en nombre del titular sin necesidad de que este último se ausente o se encuentre impedido.

8. INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 10, FRACCIÓN XV Y 105 DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que al frente de cada Secretaría habrá un secretario de Estado, y que para el despacho de los asuntos de su competencia se auxiliará por los subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento que establezca el reglamento interior respectivo; se precisa, además, que los titulares de las Secretarías de Estado serán suplidos por los funcionarios que indique el reglamento interior expedido con base en su propia Ley Orgánica.

En este caso, el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público establece en el primer párrafo de su artículo 105, la forma de suplir la ausencia del titular de esa Secretaría al precisar:

Artículo 105. El secretario de Hacienda y Crédito Público será suplido en sus ausencias por los subsecretarios de Hacienda y Crédito Público, de Ingresos, de Egresos, o por el oficial mayor, en el orden indicado. En la presidencia de la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento, el titular de la Secretaría será suplido indistintamente por el Subsecretario de Hacienda y Crédito Público o por el Subsecretario de Egresos. En los juicios de amparo en que deba intervenir en representación del presidente de la República o como titular de la Secretaría, así como en las controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad o, en general, en cualquier otro procedimiento jurisdiccional, será suplido indistintamente por el procurador Fiscal de la Federación, por el Subprocurador Fiscal Federal de Amparos, por el Director General de Amparos

Contra Leyes, por el Director General de Amparos Contra Actos Administrativos o por los servidores públicos antes señalados, en el orden indicado.

Derivado del estudio del numeral anterior, el Tribunal en Pleno observó que, en su primera parte, la suplencia por ausencia del secretario de Hacienda y Crédito Público será por los subsecretarios de Hacienda y Crédito Público, de Ingresos, de Egresos o, por el oficial mayor, en el orden indicado. Luego, ante la ausencia del secretario mencionado, pueden asumir el cargo, por ministerio de ley, primero el subsecretario de Hacienda y Crédito Público, ante su ausencia, el de Ingresos, ante la ausencia de ambos, el de Egresos y, finalmente, ante la ausencia de todos ellos, el oficial mayor.

Sin embargo, indica, en el párrafo tercero se establece que en materia de procesos jurisdiccionales, tanto constitucionales como en general, los funcionarios que deberán suplir indistintamente al secretario de Hacienda y Crédito Público son: el procurador fiscal de la Federación, el subprocurador fiscal federal de Amparos, el director general de Amparos contra Leyes y el director general de Amparos contra Actos Administrativos o los servidores indicados con anterioridad; conforme a esto, el Tribunal en Pleno consideró evidente que cuando dicho reglamento interior establece la forma de suplir al titular del ramo, en el juicio de amparo lo que hace es señalar representantes, pues no obstante que ante su ausencia el subsecretario que se encuentre en funciones, o el oficial mayor, lo suple de manera total, agrega a otros funcionarios para acudir en su nombre ante los juicios de garantías en que aquél defiende los intereses de la Administración Pública en el área de su competencia, puesto que quien ejerce formalmente las funciones del secretario de Hacienda y Crédito

Público, es el mencionado subsecretario u oficial mayor encargado del despacho.

Así, considera que conforme a este sistema habrá tantos funcionarios con funciones similares a las desarrolladas por el secretario de Hacienda y Crédito Público como servidores públicos se requieran y se encuentren señalados en la norma.

En tal situación, tratándose de actos de administración en general, ante la ausencia del titular de la referida Secretaría, el subsecretario o el oficial mayor que se encuentre en el despacho conforme al orden indicado ejercerá las funciones del mencionado titular por ministerio de ley; simultáneamente, respecto de la Comisión Secretarial de Gasto Financiamiento, el secretario será sustituido ante su ausencia indistintamente por el subsecretario de Hacienda y Crédito Público o por el subsecretario de Egresos, en términos de la segunda parte del artículo examinado y, finalmente, de manera paralela, en la materia jurisdiccional, el secretario de Hacienda y Crédito Público en su ausencia, será suplido, indistintamente, por el procurador fiscal de la Federación, el subprocurador fiscal federal de Amparos, el director general de Amparos Contra Leyes y el director general de Amparos Contra Actos Administrativos.

Por tanto, hay seis servidores públicos que al mismo tiempo ejercen las funciones del secretario de Hacienda y Crédito Público en el instante en que se ausenta del despacho, lo que resulta contrario al principio de competencia integral del órgano del Estado, ya que al dividirse la esfera competencial de aquél habrían al mismo tiempo tantos titulares en un mismo cargo como probabilidades de hecho puedan realizarse.

El Tribunal en Pleno hizo hincapié en que el hecho de que la norma reglamentaria utilice el término "suplencia por ausencia" al referirse a la sustitución del secretario de Estado en materia jurisdiccional, no significa que se realiza tal sustitución, en virtud de que es el subsecretario o el oficial mayor quien realmente lo suple pues, conforme al *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, suplir significa: "(Del lat. *supplere*) tr. Cumplir o integrar lo que falta en una cosa, o remediar la carencia de ella. 2. Ponerse en el lugar de uno para hacer sus veces. 3. Reemplazar, sustituir una cosa por otra" (...); en tanto que el procurador fiscal y demás servidores públicos de esa Procuraduría realmente lo representan, pues no pueden haber dos o más titulares de la Secretaría actuando al mismo tiempo.

Lo anterior se reafirma conforme a lo dispuesto en la fracción XV del artículo 10 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al señalar que el procurador fiscal de la Federación tiene, entre otras facultades, representar a la mencionada Secretaría de Estado en toda clase de juicios o procedimientos ante los tribunales de la República en que aquélla sea parte, ejercer los derechos, acciones, excepciones y defensas de las que sea titular e interponer los recursos que procedan ante los citados tribunales, en los siguientes términos:

ARTÍCULO 10. Compete al procurador Fiscal de la Federación: (...) XV. Representar el interés de la Federación en controversias fiscales; a la Secretaría y a las autoridades dependientes de la misma en toda clase de juicios, investigaciones o procedimientos ante los tribunales de la República, ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y ante otras autoridades competentes, en que sean

parte, o cuando sin ser parte, sea requerida su intervención por la autoridad que conoce del juicio o procedimiento, o tenga interés para intervenir conforme a sus atribuciones; y, en su caso, poner en conocimiento de la Contraloría Interna de la Secretaría, los hechos respectivos; ejercitar los derechos, acciones, excepciones y defensas de las que sean titulares, transigir cuando así convenga a los intereses de la Secretaría, e interponer los recursos que procedan ante los citados tribunales y autoridades, siempre que dicha representación no corresponda a otra unidad administrativa de la propia Secretaría o al Ministerio Público Federal y, en su caso, proporcionarle los elementos que sean necesarios; (sic) Resolver los recursos administrativos conforme a las leyes distintas a las fiscales que se interpongan en contra de actos del secretario de Hacienda y Crédito Público cuando no corresponda a otra unidad de la Secretaría; o incluso en representación del secretario cuando deba resolver el recurso de revisión previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; y aquellos que se interpongan en contra de los acuerdos que dicte la Junta Directiva del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado en materia de pensiones civiles, conforme a la ley de la materia; (...).

9. CRITERIO QUE DEBE PREVALECER

Derivado de todo lo anterior, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que la figura jurídica regulada en el artículo 105 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la representación, prohibida para efectos del juicio de garantías en términos del primer párrafo del artículo 19 de la Ley de Amparo.

Por tanto, el Máximo Tribunal resolvió que el subprocurador fiscal federal de Amparos, en ausencia del secretario

de Hacienda y Crédito Público, carece de legitimación procesal activa para promover recurso de revisión, puesto que lo hace en representación del titular, lo que está prohibido para toda autoridad que actúe en el juicio de garantías como responsable, y no en su suplencia, por más que el artículo 105 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la denomine así.

III. TESIS DERIVADA DE LA RESOLUCIÓN

Con base en los argumentos expuestos y en el sentido de la resolución, el Pleno del Alto Tribunal emitió la tesis de jurisprudencia P./J. 8/2003 publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVII, abril de 2003, página 5, cuyo texto es el siguiente:

LEGITIMACIÓN PROCESAL DEL PROCURADOR FISCAL DE LA FEDERACIÓN PARA INTERPONER EL RECURSO DE REVISIÓN EN SUSTITUCIÓN DEL SECRETARIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. CARECE DE ELLA CUANDO ÉSTE ACTÚA COMO RESPONSABLE (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 105, PRIMER PÁRRAFO, TERCERA PARTE, DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, EN SU TEXTO ANTERIOR A LA REFORMA DEL VEINTITRÉS DE ENERO DE DOS MIL TRES).—El artículo especificado establecía que, en materia de procesos jurisdiccionales

federales, los funcionarios que debían suplir indistintamente al secretario de Hacienda y Crédito Público eran: el procurador fiscal de la Federación, el subprocurador fiscal federal de Amparos, el director general de Amparos Contra Leyes y el director general de Amparos Contra Actos Administrativos, o los subsecretarios, o el oficial mayor, en el orden indicado en el propio precepto. No obstante, cuando el titular de esa secretaría debía intervenir en representación del presidente de la República en amparos contra leyes o como titular de la dependencia con el carácter de parte en el juicio de garantías en términos del artículo 5o., fracción II, de la Ley de Amparo, la supuesta "suplencia por ausencia" del titular por parte de los funcionarios en los términos anteriores constituía materialmente una "representación en el juicio", de aquellas que ostentan la misma naturaleza de las prohibidas por el artículo 19 de la ley de la materia; esto, porque evidentemente quienes ejercen de manera íntegra y formal las funciones en ausencia del secretario aludido son el subsecretario correspondiente, o en su caso, el oficial mayor encargado del despacho; estimar lo contrario llevaría al extremo de afirmar que, conforme al referido sistema de suplencia por ausencia, habría tantos servidores públicos supliendo al secretario de Hacienda y Crédito Público como se requirieran en las diversas materias, en virtud del número de ellos precisados por la norma. La representación y no suplencia se corrobora con el texto del artículo 10, fracción XV, del indicado reglamento, en el que se prevé que el procurador fiscal de la Federación tiene, entre otras facultades, la de representar a dicha secretaría en toda clase de juicios o procedimientos ante los tribunales de la República en que aquélla sea parte, ejercer los derechos, acciones, excepciones y defensas de los que sea titular, e interponer los recursos que procedan ante los citados tribunales. Consecuentemente, el procurador fiscal de la Federación y sus inferiores jerárquicos carecían, durante

la vigencia del artículo 105 referido, de legitimación procesal activa para promover el recurso de revisión en el juicio de garantías en sustitución del secretario de Hacienda y Crédito Público, toda vez que la mencionada "suplencia por ausencia" no era en realidad tal, pues no es el nombre lo que determina la naturaleza jurídica del concepto, sino su esencia y características, las que en la hipótesis examinada conducen a la conclusión de que la situación que se encontraba prevista en el referido numeral 105 del reglamento señalado constituía, desde un punto de vista jurídico material, un verdadero mecanismo de representación del secretario.

IV. VOTO PARTICULAR

Derivado de la sentencia pronunciada en la contradicción planteada, el Ministro Genaro David Góngora Pimentel emitió voto particular, por no compartir el criterio manifestado por la mayoría del Tribunal en Pleno, por dos razones básicas:

1) La sentencia no atiende la delegación legislativa que se regula tanto en la Ley Orgánica de la Administración Pública como en la Ley de Amparo, por lo siguiente:

La Ley de Amparo permite la suplencia de los representantes del Ejecutivo Federal y de los titulares de las dependencias a su cargo, por parte de los funcionarios que estén facultados para tal fin en los reglamentos interiores expedidos conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de conformidad con el tercer párrafo del artículo 19 de la Ley de Amparo, que a la letra dice:

En estos casos y en los juicios de amparo promovidos contra los titulares de las propias dependencias del Ejecutivo de la Unión, éstos podrán ser suplidos por los funcionarios a quienes otorguen esa atribución los Reglamentos interiores que se expidan conforme la citada Ley Orgánica.

Por su parte la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 18, expresa que los reglamentos interiores serán expedidos por el presidente de la República y éstos determinarán la forma en que los servidores públicos podrán ser suplidos durante sus ausencias.

Con lo anterior, considera el señor Ministro, es claro que el legislador delegó la regulación de la suplencia por ausencia al reglamento, tanto en la Ley de Amparo como en la Orgánica de la Administración Pública Federal, y la norma reglamentaria fue expedida con la libertad que le permite la delegación legislativa regulada en esas leyes.

Por tanto, es incorrecto el que no se respete dicha delegación, mientras el reglamento respete los límites que la ley le marca que son el que la suplencia se ejerza por ausencia y que se ejerza de manera temporal.

2) La segunda razón argumentada por el señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel es que la sentencia hace una incorrecta caracterización de la figura de la suplencia por ausencia.

En su análisis del caso, considera que las características mencionadas en la resolución para conceptuar la figura de la suplencia por ausencia derivado del análisis del artículo

105 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en relación con el artículo 19 de la Ley de Amparo, son imprecisas en virtud de que ni en dichos ordenamientos ni en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal definen los alcances de la suplencia por ausencia; por tanto, para determinar si el artículo 105 del reglamento interior en estudio regula una suplencia o bien una representación, resulta indispensable acudir a la doctrina con la finalidad de identificar los elementos esenciales de estas figuras jurídicas, conforme al derecho administrativo.

Así, después de examinar el tema en la doctrina nacional y extranjera, la cual se detalla en su voto particular, encontró como características de la suplencia las siguientes:

- a) Tiene como justificación la inexcusable continuidad que requiere la actividad de la Administración Pública.
- b) Es indispensable su regulación legal o reglamentaria.
- c) Tiene como presupuestos normativos la ausencia o el impedimento, es decir, la imposibilidad de que la persona física titular de un órgano ejerza la competencia de éste.
- d) Es de carácter temporal y condicionado a que cese la cuestión que la motiva.
- e) Opera de pleno derecho, sin necesidad de acuerdo previo o de ratificación de los actos realizados por el suplente.
- f) No modifica la competencia del órgano, tanto el titular como el suplido ejercen la competencia que corresponde al órgano.

g) El suplente no es titular del órgano aunque desempeñe sus tareas.

h) Puede ser desempeñada por dos o más personas.

Con los conceptos doctrinarios anteriores, relacionados a lo que establece el artículo 105 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, vigente hasta enero de 2003, determinó que éste contiene, en todos sus párrafos, un verdadero sistema de suplencia por ausencia y no una representación, por las razones siguientes:

a) Existe una previsión normativa, pues está regulada en el Reglamento Interior de mérito;

b) Tiene como presupuesto de hecho la ausencia del secretario;

c) Es temporal, pues está condicionada a que cese la ausencia del titular;

d) Opera de pleno derecho;

e) No modifica la competencia del órgano y, además,

f) Aunque puede ser ejercida por varias personas, éstas no ejercen la titularidad del cargo, sino que actúan como suplentes por ausencia, razones por las que cumple con las características de la suplencia como figura jurídica.

Derivado de lo anterior, el señor Ministro Góngora Pimentel no comparte el criterio mayoritario en los siguientes aspectos:

Respecto al criterio mayoritario de que no puede ejercerse la competencia total del órgano por más de un funcionario, considera que es un sofisma, "...pues precisamente la suplencia por ausencia autoriza dicha situación, ya que la ausencia no necesariamente significa vacancia y es muy posible que el secretario se encuentre en algún lugar del país, fuera del lugar donde se ubique su oficina, o en el extranjero realizando actos jurídicos propios de su cargo...", lo cual generaría que al darse la suplencia, los actos del titular o del suplente fueran declarados nulos, pues sólo tendría que haber un funcionario encargado del despacho de los asuntos, en ejercicio de la competencia del órgano del Estado, lo cual lo considera absurdo, puesto que para llegar a esta conclusión, la mayoría no tomó en cuenta la teoría del órgano administrativo y visualiza a la Secretaría como una especie de reinado o principado.

En este sentido, aun y cuando la suplencia por ausencia se funda en que la actuación de la Administración Pública no puede detenerse, eso no implica un nuevo nombramiento, sino una situación que se actualiza por disposición de ley, con carácter temporal hasta que termine el hecho que lo originó, por tanto, no se puede afirmar que el sustituto asuma la titularidad del órgano como se afirma en la sentencia.

Por otra parte, considera que la representación está condicionada sólo a la voluntad del mandante, y no requiere ausencia o impedimento; es por ello que es *incorrecto* equiparar la figura de la suplencia por ausencia, regulada en el reglamento en estudio con la representación, pues en este caso la suplencia siempre es temporal y condicionada.

El suplente no deja de realizar las tareas propias de su función y, en este sentido, no es incorrecto que varios funcio-

narios desempeñen la suplencia, tanto para no entorpecer la marcha de la Administración Pública como para el caso del amparo contra leyes, al requerir éste de un conocimiento especializado para la formulación de los agravios en los recursos.

Conforme a dichos razonamientos, el Ministro emisor del voto consideró que debía prevalecer su criterio coincidente con el de la Primera Sala, en donde tanto el procurador fiscal de la Federación como sus inferiores jerárquicos, cuando actúan como suplentes por ausencia tienen plena legitimación para actuar en el juicio de amparo e interponer el recurso de revisión, toda vez que el artículo 105 del reglamento referido regula una suplencia por ausencia y no una representación.

V. CONCLUSIONES

1. La jurisprudencia es una fuente del derecho que surge de la interpretación e integración de la ley que realizan determinados órganos jurisdiccionales al resolver los casos concretos que les son planteados y que tienen fuerza obligatoria.

2. Existen varios sistemas de integración de la jurisprudencia, a saber: por reiteración, por unificación de criterios y las emanadas de controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad.

3. En el caso, en comento, dos criterios se consideraron contendientes. La Primera Sala del Máximo Tribunal, al admitir y resolver el fondo del problema de inconstitucionalidad planteado en un amparo en revisión, aceptó tácitamente la legitimación del recurrente —subprocurador fiscal de Amparos—, quien actuó en sustitución por ausencia del secretario,

con fundamento en el artículo 105 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

4. Por otro lado, la Segunda Sala consideró que el procurador fiscal de la Federación, así como sus inferiores jerárquicos, carecen de legitimación procesal activa para promover el recurso de revisión en el juicio de garantías en sustitución del secretario de Hacienda y Crédito Público, toda vez que quienes ejercen las funciones en ausencia del secretario aludido y están facultados para suplirlo por ausencia, son el subsecretario correspondiente, o bien el oficial mayor encargado del despacho, conforme a la última parte del primer párrafo del artículo 105 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

5. La mayoría del Tribunal en Pleno, al interpretar el artículo 105 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, vigente hasta su reforma de 23 de enero de 2003, llegó a la conclusión de que tanto el procurador fiscal de la Federación como sus inferiores jerárquicos, carecen de legitimación para promover el recurso de revisión en el caso de amparo contra leyes, en suplencia del secretario de Hacienda y Crédito Público, quien a su vez actúa en representación del presidente de la República, pues el reglamento establece una representación prohibida para las autoridades responsables, de conformidad con el artículo 19 de la Ley de Amparo.

6. En el voto particular se planteó que derivado de un análisis doctrinal de la figura administrativa de suplencia por ausencia aplicada para la interpretación del artículo 105 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito

Público, el procurador fiscal de la Federación, como sus inferiores jerárquicos, cuando actúan como suplentes por ausencia tienen plena legitimación para actuar en el juicio de amparo e interponer el recurso de revisión, en razón de que el referido artículo 105 regula una suplencia por ausencia y no una representación.

**VI. COMENTARIO DEL INSTITUTO DE
INVESTIGACIONES JURÍDICAS
DE LA UNAM
CONTRADICCIÓN DE TESIS. SENTENCIA DEL
PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA
DE LA NACIÓN 6/2003**

Carlos F. Natarén Nandayapa¹

PLANTEAMIENTO DEL OBJETO DEL PROCESO

La contradicción de tesis de jurisprudencia entre las Salas del más Alto Tribunal de la República, de la lectura de la ejecutoria, como bien se señala en su considerando séptimo, puede ser resumida de la siguiente forma:

En todos los asuntos, el antecedente común fue que la quejosa promovió amparo indirecto contra una ley fiscal federal. Seguido el trámite correspondiente, en todos los casos el Juez de Distrito dictó sentencia resolviendo conceder la protección federal a la quejosa al estimar que la ley fiscal reclamada resultó ser inconstitucional.

En estos procesos, el subprocurador fiscal federal de Amparos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público interpuso

¹ Investigador de tiempo completo. Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Miembro del SNI.

recurso de revisión contra la sentencia del Juez de Distrito, argumentando que su intervención obedecía a la ausencia del titular de la secretaría quien a su vez es representante del presidente de la República, instancia procesal cuyo argumento se apoyó en los artículos 19 de la Ley de Amparo, 14 y 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y 105 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; debe considerarse además que, el carácter de parte con el cual se hizo valer el medio de defensa fue de autoridad responsable.

El contexto normativo evaluado en su oportunidad por las Salas de la Suprema Corte de Justicia resultó ser el mismo ya que, en sus pronunciamientos, ambos órganos jurisdiccionales necesariamente debieron haber tenido presente el contenido de los numerales 19 de la Ley de Amparo, 14 y 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y, principalmente, el artículo 105 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

No obstante que los antecedentes y elementos jurídicos a evaluar, resultaban ser iguales, ambas Salas del Alto Tribunal concluyeron con posiciones jurídicas discrepantes, destacando, además, que mientras la ponderación relativa de la Segunda Sala se hizo con razones expresas, la Primera Sala no realizó consideración alguna, por lo que la propia ejecutoria señala que su criterio es implícito.

Así pues, mientras la Primera Sala reconoció tácitamente la existencia de una legitimación por parte del subprocurador fiscal federal de Amparos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para interponer el recurso de revisión en

ausencia del secretario de Hacienda y Crédito Público, y éste a su vez, en representación del presidente de la República, la Segunda Sala negó expresamente el derecho de dicho subprocurador para interponer el medio de defensa en cita porque, según se asevera, un análisis detenido del artículo 105 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (en su texto utilizado para la interposición de tales recursos) permite advertir que dicho precepto instituye materialmente una forma de representación de las autoridades, y no una suplencia por ausencia, en el entendido de que la representación de las responsables en amparo está prohibida por el numeral 19, primer párrafo, de la ley de la materia.

En efecto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al entrar al fondo del recurso de revisión interpuesto por el subprocurador fiscal federal de Amparos, siempre implícitamente, sostuvo que tratándose de la materia de amparo en que deba intervenir el secretario de Hacienda y Crédito Público en representación del presidente de la República, aquel funcionario puede suplir al titular de la secretaría en la interposición del recurso de revisión contra una sentencia dictada por un Juez de Distrito en un amparo contra leyes. Esto debido a que la decisión de la Primera Sala de entrar a resolver el fondo del recurso debe interpretarse como que dicho órgano jurisdiccional aceptó la legitimación del recurrente ya que se trata de un presupuesto procesal que se debe estudiar de oficio, por lo que siempre debe reputarse examinado, aun cuando no existan argumentos expuestos en torno al punto.

Por su parte, la Segunda Sala consideró que tratándose de asuntos en que deba intervenir el secretario de Hacienda

y Crédito Público en representación del presidente de la República, o como titular de la secretaría, la suplencia por ausencia del titular por parte del procurador fiscal de la Federación, el subprocurador fiscal federal de Amparos, el director general de Amparos contra Leyes y el director general de Amparos contra Actos Administrativos o los subsecretarios o el oficial mayor, constituye una verdadera representación en el juicio, la cual está prohibida por el artículo 19 de la Ley de Amparo, toda vez que quienes ejercen las funciones en ausencia del secretario aludido, y —por consiguiente— están facultados para suplirlo por ausencia, son el subsecretario correspondiente, o bien, el oficial mayor encargado del despacho. En virtud de lo anterior, el procurador fiscal de la Federación, así como sus inferiores jerárquicos carecen de legitimación procesal activa para promover el recurso de revisión en el juicio de garantías en sustitución del secretario de Hacienda y Crédito Público.

De esta forma, la *litis* o el objeto del proceso de esta resolución radica en determinar si el reglamento de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público establece, más allá de los *nomen iuris* utilizados, una suplencia o una representación, ya que esta última figura se encuentra prohibida expresamente por el artículo 19 de la Ley de Amparo.

En otras palabras, derivado de la prohibición en la Ley de Amparo, sólo se permite la suplencia y no la representación, por lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación debió entrar al análisis del reglamento para determinar cuál es su naturaleza jurídica. De esta forma, el objeto del proceso de esta contradicción de tesis estuvo delimitado a determinar si el artículo 105 del Reglamento Interior de la Secretaría de

Hacienda y Crédito Público preveía² un sistema de *suplencia por ausencia*, o un sistema de *representación* del titular de la referida dependencia.

En consecuencia, para realizar un adecuado comentario a esta interesante resolución, nos parece necesario, en primer término, realizar un recorrido por la doctrina sobre los conceptos procesales utilizados para resolver esta contradicción de tesis. Después, en una segunda parte, entraremos a considerar la *ratio* de la prohibición, para finalmente considerar los efectos de esta contradicción en la legislación y en los reglamentos respectivos.

PRIMERA PARTE: LEGITIMACIÓN

1. INTRODUCCIÓN

Debemos iniciar por señalar que el estudio de la legitimación reviste un gran interés teórico y práctico, porque se relaciona con las posibilidades de estimación de la acción, con el contenido de la sentencia, en algunos supuestos legales especiales, con la admisión de la demanda así como con la formación de la relación jurídica procesal.

Sobre la legitimación no existe uniformidad doctrinal, ni en cuanto a su definición, ni en cuanto a su naturaleza, por lo que tradicionalmente se distingue dos posiciones entre los autores que han estudiado el tema: en el primero tenemos los que explican la legitimación como la titularidad del derecho o relación jurídica sustancial objeto del proceso; en

² Como se señalará en epígrafes posteriores este precepto sufrió reformas, incluso para el momento de la resolución el artículo 105 vigente ya no coincidía en sus mismos términos con el estudiado. Al respecto véase el epígrafe de los efectos de la sentencia.

el segundo, los que reclaman una separación entre las dos nociones y aceptan que puede existir la primera sin que exista la última.

Al primer grupo pertenecen Calamandrei, Kish y Couture (pero éste se separa de aquéllos en que no acepta que la legitimación sea condición de la acción y los primeros sí).

Al segundo pertenecen Carnelutti, Rocco, Rosenberg, Chiovenda, Schönke, Redenti, Allorio, Fairén Guillén, De la Plaza y, en nuestro país, Briseño Sierra.

En este segundo grupo, los últimos están de acuerdo en casi todos los puntos y los cuatro primeros, sólo en lo más fundamental. Chiovenda es el único de este grupo que considera la legitimación como condición de la acción.

Dadas las condiciones del debate doctrinal que se han señalado debemos hacer una aclaración que consideramos pertinente, la exposición que realizaremos que sintetiza nuestra posición al respecto se mantiene dentro de la posición doctrinal de Andrés de la Oliva Santos, con las adaptaciones necesarias para nuestras circunstancias legales y jurisprudenciales.³

2. LEGITIMACIÓN PROCESAL

Siguiendo la división imperante en la doctrina mexicana, iniciaremos por entrar al comentario de la denominada *legitimatío ad processum*. Por un lado debe señalarse que este término

³ Al respecto puede verse De la Oliva Santos, Andrés, Díez Picazo, Ignacio y Vegas Torres, Jaime, *Derecho procesal civil. El proceso de declaración*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 2000, obra de la que hay nuevas ediciones en 2004 y 2006; también puede verse para México, De la Oliva Santos, Andrés y Natarén Nandayapa, Carlos F., *Introducción al derecho procesal*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Porrúa, en prensa.

tiene muchas resonancias históricas, de la misma forma que el concepto de *personería*.

En este sentido, la legitimación en el proceso por un lado incorpora a la *capacidad procesal*, o aptitud para actuar válidamente en un juicio, pero incluye también la aptitud de una persona para actuar en un juicio en nombre o representación de otro.

Así encontramos la clásica definición por medio de la cual, la *legitimatatio ad processum* es la aptitud para actuar válidamente en un proceso, en ejercicio de un derecho propio o en representación de otro.

Esta forma de entender a este concepto ha sido acogida, tanto por la legislación mexicana —aunque en muchas ocasiones, utiliza de forma indistinta la expresión *personalidad*, como sinónimo—, como por la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁴

⁴ A respecto puede verse la siguiente tesis:

No. Registro: 196,956. Materia: Común. Novena Época. Segunda Sala. Tesis de jurisprudencia: 2a./J. 75/97.

LEGITIMACIÓN PROCESAL ACTIVA. CONCEPTO. Por legitimación procesal activa se entiende la potestad legal para acudir al órgano jurisdiccional con la petición de que se inicie la tramitación del juicio o de una instancia. A esta legitimación se le conoce con el nombre de *ad procesum* y se produce cuando el derecho que se cuestionará en el juicio es ejercitado en el proceso por quien tiene aptitud para hacerlo valer, a diferencia de la legitimación *ad causam* que implica tener la titularidad de ese derecho cuestionado en el juicio. La legitimación en el proceso se produce cuando la acción es ejercitada en el juicio por aquel que tiene aptitud para hacer valer el derecho que se cuestionará, bien porque se ostente como titular de ese derecho o bien porque cuente con la representación legal de dicho titular. La legitimación *ad procesum* es requisito para la procedencia del juicio, mientras que la *ad causam*, lo es para que se pronuncie sentencia favorable.

Revisión fiscal 80/83. Seguros América Banamex, S.A. 17 de octubre de 1984. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Eduardo Langley Martínez. Ponente: Carlos del Río Rodríguez. Secretaria: Diana Bernal Ladrón de Guevara.

Amparo en revisión (reclamación) 1873/84. Francisco Toscano Castro. 15 de mayo de 1985. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Fausta Moreno Flores. Ponente: Carlos de Silva Nava. Secretario: Jorge Mario Montellano Díaz.

De igual forma, la doctrina mexicana es mayoritaria en este sentido.⁵

Sin embargo, dado lo cercano que se encuentra este concepto del de Representación, resulta necesario realizar un deslinde entre ambos conceptos, por lo que en los epígrafes que siguen dedicaremos unas líneas al comentario de los elementos más importantes de la representación.

3. LA REPRESENTACIÓN

Para actuar válidamente en el proceso no es suficiente poseer la llamada capacidad para ser parte o personalidad procesal. Comparecer en un proceso —esto es, acudir a él— y actuar procesalmente con validez exige otra aptitud añadida, la capacidad procesal o capacidad de obrar procesal, atribuible a las personas físicas con plena capacidad de obrar y, de ordinario, a todas las personas jurídicas por el hecho de serlo.

La representación por medio de profesional que es quien actúa realmente en juicio, se establece, por tanto, con independencia de que la parte sea persona física, persona jurídica o ente no personificado, y al margen de que la parte tenga, o

Queja 11/85. Timoteo Peralta y coagraviados. 25 de noviembre de 1985. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Manuel Gutiérrez de Velasco. Ponente: Carlos de Silva Nava. Secretario: Jorge Mario Montellano Díaz.

Amparo en revisión 6659/85. Epifanio Serrano y otros. 22 de enero de 1986. Cinco votos. Ponente: Carlos de Silva Nava. Secretario: Jorge Mario Montellano Díaz.

Amparo en revisión 1947/97. Néstor Faustino Luna Juárez. 17 de octubre de 1997. Cinco votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Adela Domínguez Salazar.

Tesis de jurisprudencia 75/97. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del tres de diciembre de mil novecientos noventa y siete, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Juan Díaz Romero, Mariano Azuela Güitrón, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y presidente Genaro David Góngora Pimentel.

⁵ Por todos véase, Ovalle Favela, José, *Teoría general del proceso*, 6a. ed., México, Oxford University Press, 2005, pp. 271 y 272.

no, capacidad procesal, o la tenga incompleta. Las personas físicas procesalmente incapaces han de actuar en juicio por medio de representantes que suplan su incapacidad y las personas jurídicas (aunque no sean incapaces) necesitan, por su naturaleza, lo mismo que los entes no personificados, de una persona física que actúe procesalmente, a la que se denomina también "representante". Por eso, resulta frecuente que entre *ser parte procesal* y *actuar procesalmente* se interpongan varios representantes o varias representaciones.

a) Representación legal

Las normas sustantivas establecen qué sujetos están o no en *plenitud de derechos civiles* (esto es, tienen o no capacidad de obrar plena) y qué otros sujetos (padres, tutores, etc.) han de representar a los incapaces, es decir, a los que carecen de dicha capacidad y, por tanto, de la capacidad procesal.

A estos representantes y al *del nasciturus*, que han de actuar en vez de las partes mismas por razón de una verdadera incapacidad de ellas, consideramos conveniente denominarles *representantes legales*, pues, como se verá, respecto de los restantes "representantes", o no es unánime opinión que sean, en rigor, verdaderos representantes o, al menos, nadie niega que, de poder considerárseles como tales, es completamente diversa la justificación de su existencia y actuación.

El representante legal comparece y actúa procesalmente, como *actor* o *demandante*, porque es él quien interpone la demanda a nombre del incapaz o porque es él quien apodera (es decir; otorga poder, mandato representativo) a procurador

de los tribunales para que comparezca y actúe, si la actuación mediante procurador es necesaria o si, no siéndolo, el representante del incapaz decide voluntariamente valerse de ese profesional.

Ahora bien, es de notar que en el caso de que el representante legal apodere a procurador, puede, en teoría y de hecho, otorgar el poder de dos formas distintas: a) para que el procurador represente al incapaz, y b) para que el procurador le represente a él en su condición de representante legal del incapaz. Esta doble posibilidad tiene consecuencias de interés a la hora del tratamiento procesal de la representación.

La comparecencia y actuación del representante legal en la posición de demandado se producirá porque, demandado directamente un incapaz, no puede él mismo comparecer ni otorgar poder a procurador para que comparezca por él. Será el representante legal quien comparecerá en lugar y nombre del incapaz o quien otorgará el poder a procurador. En este último caso, el poder puede otorgarse también de las dos formas antes expuestas, con consecuencias similares para el tratamiento procesal de los presupuestos procesales afectados.

Pero el representante legal también puede ser llevado al proceso en la posición pasiva porque, en lugar de demandarse al incapaz, se demande al que se considera su representante legal en tal calidad, es decir, no en nombre propio, sino en su condición de representante legal.

Más adelante veremos qué situaciones explican esta actuación del demandante, esto es, que en lugar de demandar directamente al incapaz a quien se estima pasivamente legiti-

mado, despreocupándose de cómo comparezca y actúe, que no es asunto del actor, se demande a la persona del representante, atribuyéndole tal calidad o en tal concepto.

b) Representación necesaria

Estimamos adecuada la denominación "representación necesaria" para hacer referencia a la cualidad o condición de las personas físicas que actúan procesalmente en nombre de las personas morales o de las entidades a las que, pese a no estar personificadas, se les permite ser partes procesales, sea con carácter general, sea relativamente.

En efecto, estas personas físicas *representan*, en la terminología legal, a las personas morales, a causa, no de la incapacidad procesal de éstas, sino, como ya dijimos, por la *necesidad* de soporte físico o material que un ente inmaterial no puede dejar de tener para realizar actuaciones materiales, lo mismo extraprocesales que procesales. Necesidad que es predicable también de cualesquiera entidades humanas distintas de las personas físicas, aunque esas entidades no alcancen la categoría de personas jurídicas. Así, los representantes de las entidades sin personalidad pero a las que se atribuya legalmente la capacidad para ser parte o los representantes de hecho en los casos de los grupos de consumidores o usuarios o de las entidades no personificadas.

Algunos autores (p.ej.: Guasp y Prieto-Castro) entienden, por diversas razones, que respecto de las personas jurídicas no debería hablarse de representantes, sino de *órganos*. Así, además de diferenciar a los llamados "representantes" de aquéllas de los representantes de los genuinos incapaces,

se reconocería y respetaría mejor la realidad y naturaleza de la persona moral, expresando más claramente la inexistencia, en puridad de conceptos de una dualidad de sujetos (representante y representado) en los casos de actuación de las personas jurídicas o, al menos, la inexistencia de una dualidad subjetiva tan clara como la existente cuando por un incapaz comparece y actúa su representante.

El representante necesario (o la persona física que es elemento personal del órgano) comparece y actúa en el proceso, en *posición de demandante*, cuando él mismo demanda en nombre de la persona jurídica o, en su caso, de entidad no personificada. Comparece y actúa en la *posición pasiva*, en cambio, bien cuando es demandada directamente la persona jurídica o entidad y para comparecer y actuar necesita de aquel representante, que se ocupa de ello (esto es lo más frecuente y normal), bien cuando se demanda directamente al representante en cuanto tal.

Mas, ¿por qué demandar a una persona física en cuanto representante de una jurídica o de una entidad personificada, en vez de demandar a la persona jurídica o a la entidad? (y el mismo interrogante vale para los representantes legales). Si se menciona la cualidad de representante ha de ser porque se pretende la tutela jurídica frente al sujeto o ente representado; entonces ¿por qué no demandarle a él directamente? O ¿por qué presentarse el representante legal o necesario, en cuanto tal, en la posición activa, en vez de que el incapaz o la persona jurídica o entidad no personificada aparezcan directamente como demandantes, representado por procurador? La explicación está, ordinariamente, en que en el negocio jurídico respecto del cual se litiga, actuó la persona física del

representante en su condición de tal, condición que la parte contraria reconoció o no discutió, lo que elimina problemas procesales, al aplicarse la doctrina de los actos propios.

En otras ocasiones, se demanda a una persona física en nombre propio y en calidad de "representante". Esto se debe, por lo general, a no conocer exactamente el demandante quién está pasivamente legitimado, quién ha resultado responsable por el negocio que alguien realizó atribuyéndose una representación.

4. LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA

a) Nociones generales: la legitimación directa o propia

La legitimación *ad causam*, con ser una aptitud o cualidad predicable de las partes en un proceso —en lo que se asemeja a la capacidad para ser parte y a la capacidad procesal— no constituye, como éstas, un presupuesto del derecho al proceso, es decir, del derecho a una sentencia sobre el fondo, sino un presupuesto de la acción, esto es, uno de los elementos necesarios para tener derecho a una tutela jurisdiccional concreta. Por eso, mientras las capacidades —tanto la capacidad procesal como la capacidad para ser parte— son aptitudes ordinariamente generales, inherentes al sujeto de que se trate, aptitudes que se tienen o de las que se carece con independencia de procesos concretos y de los concretos objetos de esos procesos, la legitimación es una cualidad o condición de las partes en relación con concretos procesos o, lo que es igual, con los concretos objetos de unos procesos.

Para determinar si se tiene o no legitimación —activa o pasiva: el demandante ha de tenerla activa; el demandado,

pasiva— es imprescindible atender a la tutela jurisdiccional concreta que se pretende, o dicho en otras palabras, la legitimación tiene como origen la acción que se ejerza en el proceso concreto.

Antes de continuar, debe señalarse que lo que hasta este punto se está desarrollando se refiere a la legitimación *ad causam*, dejando a un lado la legitimación *ad procesum*, que la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que se refiere a la representación.

Así pues, se entiende hoy por *legitimación* la cualidad de un sujeto jurídico consistente en hallarse, dentro de una situación jurídica determinada, en la posición que fundamenta, según el derecho, el reconocimiento justamente a su favor de una pretensión que ejercita (legitimación activa) o a la exigencia, precisamente respecto de él, el contenido de una pretensión (legitimación pasiva).

Dicho en términos que coincidan con la teoría de la acción en sentido concreto: la legitimación se tiene, diríamos entonces, cuando un sujeto se encuentra en la posición que fundamenta la titularidad de la acción (legitimación activa) o la exigencia, justo frente a él, de la concreta tutela jurisdiccional correspondiente a la acción de que se trate (legitimación pasiva).

Ahora bien, el que un sujeto se encuentre en la posición jurídica que fundamenta que precisamente él obtenga una concreta tutela jurisdiccional (legitimación activa), suele consistir en ser titular de un derecho subjetivo privado que fundamenta una acción o una pretensión. De igual forma encontrarse

en la posición que justifica padecer la concesión de una tutela jurisdiccional concreta (jurisdiccional pasiva), frecuentemente significa ser titular de un deber u obligación. Legitimación activa, en el caso de que, p.ej; se pida, en virtud de cierto negocio jurídico, la condena a pagar una cantidad de dinero, le corresponde al titular del derecho de crédito. Pasivamente legitimado está el obligado o deudor.

La legitimación es presupuesto de la acción porque tanto si el demandante carece de la activa, como si el demandado no tiene la pasiva, deberá recaer una sentencia absolutoria (es decir, denegatoria de la acción), aunque, por el negocio del ejemplo, el demandado deba esa cantidad (pero no al actor) o aunque el demandante, también por ese negocio, se le deba esa cantidad (pero el deudor no sea el demandado).

Por lo dicho, se comprenderá que la legitimación se haya considerado como "la atribución subjetiva del derecho y la obligación deducidos en juicio" o, en palabras de Gómez Orbaneja, el "trasunto procesal de la titularidad". Mas sobre ser discutible que en rigor se deduzcan en juicio los mismos derechos y obligaciones existentes en el tráfico jurídico, pues lo que se ejercita en el proceso son acciones y, en su caso, por los demandados, excepciones que pueden constituir contraderechos respecto de las acciones, son frecuentes los procesos concretos en que resulta imposible predicar del actor la titularidad de un derecho subjetivo privado (así, en una demanda de incapacitación o de separación conyugal) o en los casos en que, para la legitimación pasiva, no basta con ser sujeto de un deber u obligación: por ejemplo, en una acción meramente declarativa de dominio, no están pasivamente legitimados todos los obligados a respetar el dominio, en

tanto derecho absoluto, *erga omnes* ("frente a todos": en rigor, frente a una pluralidad indeterminada de sujetos jurídicos).

En la demanda de incapacitación o de separación conyugal, el actor no será titular de ningún derecho privado, porque no lo hay, pues a esas otras acciones constitutivas no subyacen ningunos derechos subjetivos privados sino sólo situaciones jurídicas concretas. Y en la acción meramente declarativa de dominio, la legitimación pasiva no se identifica con la condición de "obligado", sino que debe tratarse de un "obligado" que amenaza, que inquieta o perturba el ejercicio de las facultades dominicales. Se apreciará, en consecuencia, la mayor exactitud y omnicomprensión que representa definir la legitimación como cualidad de un sujeto dentro de una situación jurídica. También se refuerzan las ventajas de nuestra formulación si se considera la legitimación activa (tenedor o poseedor, por cualquier concepto) y pasiva (perturbador o despojante) en las acciones de protección de la posesión, *lato sensu*.

La legitimación permite explicar distintos fenómenos jurídicos que atañen al proceso y al derecho en general. Nos referimos seguidamente a los que consideramos los más importantes de estos fenómenos.

En primer término, conviene manifestar expresamente algo quizá sólo intuitivo, a saber: que de ordinario, el derecho no permite litigar con éxito en virtud o con fundamento en unos derechos, sino únicamente a los titulares de esos derechos. No puedo demandar (con éxito: porque "poder", puedo) al deudor de un pariente mío para que se le condene, no ya a pagarme a mí (la negación de la acción presenta en tal caso una justificación evidente), sino a pagarle a mi pariente.

Litigar en virtud del derecho de crédito de mi pariente sólo él, en principio, puede hacerlo (sólo él está *legitimado*). Por la misma razón, no puedo pedir con éxito a un órgano jurisdiccional que condene al vendedor X a entregar la cosa vendida Z, *por mucho que efectivamente X haya vendido la cosa Z, excepto si yo la he comprado ...* y si pido que se condene a X a entregármela a mí.

La tutela jurisdiccional existe y debe ser otorgada únicamente si obtenerla le corresponde a quien la solicita y, por supuesto, si procede otorgarla frente al concreto sujeto demandado: el deudor, el vendedor. Esto es: no hay acción sin una precisa legitimación pasiva y activa. Y la legitimación activa significa —utilizando una distinción puramente lógica— que no basta que exista un derecho, sino que se precisa que, existiendo, le corresponda o se le pueda atribuir justamente a la persona que lo esgrime o hace valer en el proceso.

Del mismo modo, cuando la tutela jurisdiccional se pretende respecto de un determinado sujeto (y esta designación o determinación pasiva sirve para identificar y distinguir la acción afirmada, porque no hay acciones sin sujeto titular y sin sujeto pasivo concretos), no importa sólo que esté fundada la exigencia de la prestación que la concesión de la tutela comportaría (entregar una cantidad de dinero, no hacer algo, entregar un determinado bien, etc.), sino que es preciso, además, que el demandado o demandados sean justamente los sujetos a los que debe afectar aquella concesión, por ser los sujetos obligados o titulares del deber de realizar la antedicha prestación o, por mejor decir, su equivalente.

Aunque nos hayamos expresado en las líneas anteriores partiendo de que ya existe un proceso (al haber alguien que

esgrime o hace valer un derecho en juicio o alguien es demandado), ya se entiende que esas consideraciones valen también antes del inicio del proceso y con frecuencia eso es lo necesario, porque, para plantear con acierto un proceso futuro, se indaga quiénes han de demandar y a quién o a quiénes.

La legitimación ratifica, pues, la máxima de que los derechos subjetivos privados y las acciones, ni existen sin sujetos titulares e insistimos tampoco sin sujetos pasivos, ni se pueden hacer valer, de ordinario, si no es por aquéllos y frente a éstos.

Como se ha apuntado, hay casos en que la legitimación se atribuye no al titular de un derecho subjetivo privado, porque no existe tal derecho (o de haberlo, sería de muy polémica configuración), sino a quienes se encuentren en una determinada situación, que, innegablemente, genera en ellos un interés legítimo en obtener tutela jurisdiccional. Así, *p.ej.*, los cónyuges, en los procesos matrimoniales, los hijos para la determinación de la filiación, ciertos parientes para la acción de incapacitación y para la acción de reintegración de la capacidad. Aquí no se legitima por derechos ajenos, sino que no hay derechos subjetivos privados. Pero la acción se atribuye directamente. Son casos de legitimación normal o directa y no deben encuadrarse en los fenómenos de legitimación indirecta o por representación o por sustitución.

b) Legitimación indirecta: concepto y clases

Excepcionalmente, en casos expresa y limitativamente establecidos por las normas jurídicas, se concede el derecho a obtener concretas tutelas jurisdiccionales, esto es, se conceden acciones a sujetos que no son titulares del derecho subjetivo

privado que, ciertamente, fundamenta la concesión de aquellas tutelas. Se conoce el conjunto de estos fenómenos con la denominación de legitimación indirecta, a diferencia de los casos en que la acción se concede al titular del derecho fundante de ella, que reciben el nombre de legitimación propia o directa.

El fundamento de los casos de la llamada legitimación indirecta es, contra lo pretendido por no pocos autores, difícilmente reducible a un par de causas; a un par de explicaciones generales. De hecho advertimos dos tipos de legitimación indirecta. De un lado la de quienes son parte en juicio para pretender una tutela cuyo fundamento es un derecho ajeno y actúan, sin embargo, en interés propio, es decir, pretenden la tutela para sí mismos. Por otro, los que son parte en juicio en su propio nombre, aunque sobre la base de una titularidad ajena, pero no pretenden para sí la tutela que piden. Al primero de los grupos pertenecen los casos que han dado en denominarse de legitimación por sustitución. En el segundo grupo han de situarse fenómenos más modernos, que podríamos llamar de legitimación representativa.

c) Legitimación por sustitución

Al legitimado por sustitución se le denomina sustituto. Y se dice que como el sustituto, al igual que el representante, actúa en el proceso en virtud de un derecho que no es suyo (esto no es del todo exacto porque el derecho subjetivo privado puede no ser suyo, pero la acción sí lo es), la diferencia con el representante estriba en que éste actúa en nombre e interés ajeno y por un derecho ajeno, mientras que el sustituto actúa en nombre e interés propio. A esta diferencia cabría añadir

otra capital: que el sustituto es la verdadera parte del proceso, mientras que cuando hay un representante la parte es el representado.

La legitimación por sustitución obedece siempre a encadenamientos de relaciones intersubjetivas, no siendo digna de consideración jurídica sólo la trabazón de dos eslabones, sino mereciendo esa consideración también los vínculos entre un sujeto y otro sujeto y el derecho o cosa de éstos, en relación a su vez con un tercero. Así se explica la acción subrogatoria, en virtud de la cual, en cierta situación —la de "haber perseguido los bienes de que esté en posesión el deudor para realizar cuanto se le debe" y esto, infructuosamente— un acreedor puede demandar al deudor de su deudor, ejercitando el crédito de éste.

Se ha dicho, en efecto, que una de las principales causas de la sustitución es la privación del poder de disposición de un sujeto jurídico, que es sustituido por otro (el sustituto o legitimado por sustitución). Los casos de los administradores de la quiebra y del concurso de acreedores estarían, en vista de la privación del poder de disposición del concursado o quebrado sobre sus bienes, entre los más típicos ejemplos de sustitución. Pero si bien se mira, siendo cierto que dichos administradores no representan al concursado o al quebrado, es innegable, a nuestro juicio, que no actúan en interés propio. Actúan más bien, en interés de la masa de bienes y en su institucional cualidad o condición de administradores. Los derechos que ejercitan no son suyos y cabe, como se ha dicho, negar su carácter de representantes del titular de los derechos. Por lo que consideramos que sería más acertado conferirles la cualidad de órganos institucionales de las entidades *sui generis*

que son esos patrimonios autónomos o masas de bienes. Más aún, las acciones que los administradores afirman o ejercitan en un proceso no son más bien de la propia masa que de esas personas físicas.

Desde el punto de vista sistemático, la legitimación por sustitución puede entenderse de la siguiente forma: entendemos que es sustituto o legitimado por sustitución todo sujeto que actúa por derechos ajenos y no es claramente representante (porque él es la parte); sin embargo, dado que este concepto resulta demasiado amplio, debe incluir la nota de actuación no sólo en nombre propio, sino también en *interés propio* del así legitimado o sustituto.

Partiendo de que la mayor parte del debate sobre el contenido de la legitimación se hace en referencia al proceso civil, las construcciones doctrinales pueden trasladarse una vez realizadas las necesarias matizaciones, al ámbito de los otros procesos (aunque este concepto rara vez se utiliza en el ámbito penal). La aplicación de este concepto de legitimación por sustitución al ámbito administrativo, como es el caso de la contradicción 6/2003, puede ser realizada, siempre y cuando tomemos en cuenta que hablamos de sujetos que ejercen las facultades a nombre de personas morales de derecho público, por lo que el aspecto del interés propio tendrá que ser referido a sus obligaciones laborales necesariamente.

d) Legitimación representativa

No se propone este concepto caprichosamente, puesto que puede sonar a confusión con la idea de la representación, sino

porque no es posible ignorar la existencia de sujetos procesales que pretenden tutelas jurisdiccionales basadas en derechos ajenos y, además, con gran frecuencia, en interés de los titulares de esos derechos. Pero esos sujetos procesales son las partes y actúan en nombre propio: no son, por tanto, representantes, en sentido técnico jurídico y en el plano procesal. Cumplen, pues, con la característica principal de la legitimación indirecta, pero se diferencian de los sujetos procesales que actúan en nombre propio y en interés propio, aunque por derechos ajenos.

Nos referimos a los casos de la defensa de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios. Con independencia de que la protección que estas normas dispensan a consumidores y usuarios merezca un juicio más o menos positivo, desde distintos puntos de vista, lo que ahora hemos de considerar es el caso de que esas asociaciones —o los grupos— actúen, como se dice, en defensa de los derechos e intereses de sus miembros. Entonces, a nuestro entender, su legitimación es indirecta. Pero la asociación o el grupo no actúa en interés propio, sino en interés de esos "afectados". Hay, pues, legitimación indirecta, expresamente establecida por la ley, pero no se trata de un caso de legitimación por sustitución si, como es razonable, mantenemos este concepto para designar la posición de quienes actúen por derechos ajenos, pero en nombre y en *interés propio*. Y le conviene la denominación "legitimación representativa" porque, aunque la asociación o el grupo no sea en absoluto, técnicamente un representante —ni material ni procesal— de los consumidores y usuarios, parece poco dudoso que la ley permita el ejercicio de derechos ajenos en razón de una cierta representación social.

e) *Recapitulando*

Sea directa o indirecta, con las distinciones y precisiones que se quieran, resulta innegable que la legitimación siempre constituye un presupuesto de la acción o, desde otro punto de vista, un presupuesto de la estimación de la demanda, y no de la validez del proceso o de los actos procesales, como lo son, en cambio, la capacidad para ser parte y la capacidad procesal.

Como sólo en la sentencia sobre el fondo, al término del proceso civil (ésta es, justamente, la finalidad del proceso civil declarativo), la acción se reconoce existente o inexistente y se estima o desestima la demanda, parece en principio inexorable concluir que *in limine litis*, al comienzo del proceso, nada cabe indagar sobre la legitimación y no es posible establecer si se tiene o no. Por tanto, mientras que la existencia de la capacidad para ser parte y de la capacidad procesal, así como la legalidad y suficiencia de la representación, es decir, la legitimación procesal, que se puede y hasta se deben comprobar, de oficio y/o a instancia de parte, al inicio del proceso, puede decirse que la legitimación ni se puede ni se debe vigilar en tal momento.

La existencia de los presupuestos del proceso o del derecho al proceso (como son las capacidades dichas y la representación, que veremos en el párrafo siguiente), a los que tan común como erróneamente se llama junto a otras materias cuestiones de *forma*, puede y debe tratarse al comienzo del proceso, porque de ellas depende la validez de éste, o al menos su eficacia, esto es, la obtención de una sentencia cualquiera sobre el fondo. Pero la legitimación, que constituye

un presupuesto de la acción, no es un tema de forma, sino de fondo y, de ordinario, los temas o cuestiones de este tipo no pueden dilucidarse al principio del proceso, sino al final, único momento lógico para que, según todas las alegaciones y las pruebas producidas en el proceso, se determine si se deniega o se concede y, en su caso, en qué medida, la concreta tutela jurisdiccional pretendida.

Los temas de forma condicionan el que se dicte una sentencia sobre el fondo.

Los temas de fondo condicionan el concreto contenido de tal tipo de sentencia.

Si faltan presupuestos formales no se dicta sentencia sobre el fondo. Si faltan presupuestos de la acción (como la legitimación), se dicta sentencia de fondo denegando la tutela jurisdiccional solicitada.

La regla consistente en remitir al final del proceso cuanto se refiere a determinar la legitimación (si el demandante es titular del derecho es, procesalmente, tanto como si existe derecho y si el demandado es sujeto de un deber, obligación o responsabilidad también afecta a la existencia del derecho a la concreta tutela jurisdiccional que se pretende obtener), no presenta excepciones propiamente dichas, pero sí exige, en cambio, algunas matizaciones y ciertas consideraciones.

En efecto, en ningún caso se exige que en el comienzo de un proceso civil quede definitivamente fijada la legitimación que, por tanto, siempre es en la sentencia final donde se afirma o se niega categóricamente. Sin embargo, hay ciertos

casos en los que se exige una actividad de parte *in limine litis*, encaminada a presentar la legitimación como *probable*.

Cabe apreciar la exigencia *in limine litis* de elementos que permitan fundar un juicio de probabilidad de la legitimación en las normas que exigen, para la admisibilidad de la demanda (no como carga para un debate procesal correcto), la aportación o la presentación *inicial* de documentos de cuyo examen se desprenda, no la prueba plena del derecho, pero sí un *fumus boni iuris*, esto es, una probabilidad de que exista el derecho a la tutela afirmado, una *semi plena probatio*.

Finalmente, en el caso de la sentencia 6/2003, cuyo comentario nos ocupa debe señalarse que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entró al estudio del asunto para determinar si existía una representación o una legitimación por sustitución, es decir, no se trataba de definir si existía la suplencia por ausencia, ya que éste es un concepto de derecho administrativo no aplicable al ámbito del amparo.

SEGUNDA PARTE: *RATIO IURIS* DE LA PROHIBICIÓN DE LA REPRESENTACIÓN

Como se señalará en las conclusiones, en nuestra opinión, la resolución de la Corte aplica con acierto conceptos jurídicos de naturaleza procesal, en otras palabras, utiliza con acierto los conceptos de legitimación procesal, representación y legitimación por sustitución; de la forma que corresponde al uso generalizado por la jurisprudencia y la doctrina en materia de teoría general del proceso, de la forma en que tradicionalmente se han utilizado en nuestro país —con los matices respecto de derecho comparado que ya han sido comentados—.

Así pues, la legitimación procesal, tal como se ha considerado en México, equivale a las reglas de representación o como también se le ha denominado, personería. Dado que existe una prohibición expresa de la representación, el único con legitimación procesal es el titular del órgano que resulta ser la autoridad responsable, o en su caso, su sustituto, que tendría legitimación por sustitución.

La cuestión entonces para enriquecer el análisis que nos ocupa radica en la prohibición de la representación de la autoridad responsable en materia de amparo. En efecto, si alcanzamos a explicarnos a qué se debe tan tajante y clara prohibición puede entonces opinarse sobre la vigencia de la finalidad del precepto legal y la utilidad de una interpretación jurisdiccional diferente o de una reforma legal.

De esta forma, debe señalarse que la prohibición actual de la representación, que se encuentra en el artículo 19 de la Ley de Amparo vigente, fue incluida en el texto original de este artículo⁶ sin que la exposición de motivos de la ley diga nada al respecto. Esto se debe al hecho de que esta prohibición era ya conocida, por lo que su introducción en el texto legal no implicaba cambio alguno, pues al no ser ninguna innovación de la ley, el legislador no consideró necesario hacer aclaración o comentario al respecto.

Esta situación nos obliga a buscar en la regulación previa del amparo la explicación que buscamos, por lo que es conve-

⁶ Artículo 19. Las autoridades responsables no pueden ser representadas en el juicio de amparo, pero sí podrán, por medio de simple oficio, acreditar delegados en las audiencias para el solo efecto de que rindan pruebas, aleguen y hagan promociones en las mismas audiencias.

niente repasar la evolución legal de la situación de la autoridad responsable en el juicio de amparo.

En este orden de ideas partiremos de la llamada Ley Vallarta, es decir la Ley de Amparo de 1882, cuyo proyecto fue elaborado por este ilustre jurista y que recogía la jurisprudencia y la práctica del amparo del periodo de 1869 hasta la elaboración de esta norma.⁷ Esta ley no reconocía la calidad de parte en el juicio de amparo para la autoridad, reservando ésta para el promotor fiscal, pero permitía que la autoridad presentara pruebas y alegatos.⁸

La regulación del amparo posteriormente fue incluida dentro de los Códigos de Procedimientos Civiles, con lo que se da una idea aproximada de las consideraciones sobre la naturaleza del amparo que imperaban en esa época. De esta forma, la siguiente norma que reguló el juicio de amparo fue el Código de 1897. Este ordenamiento regulaba a las partes del amparo en su artículo 753⁹ sin que modificara sustancialmente la situación de la Ley Vallarta.

⁷ Para entender la evolución del juicio de amparo puede verse, por todos, Fix-Zamudio, Héctor, *Ensayos sobre el juicio de amparo*, 3a. ed., México, Porrúa, 2003. Consúltense en especial el ensayo "La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el juicio de amparo".

⁸ Artículo 27. Resuelto el punto sobre suspensión del acto reclamado, ó desde antes, si el actor no lo hubiere promovido, el juez pedirá informe con justificación, por el término de tres días, á la autoridad que inmediatamente ejecute ó trataré de ejecutar el acto reclamado, sobre el curso del actor, que se le pasará en copia. Esa autoridad no es parte en estos recursos; pero se le recibirán las pruebas y alegatos que dentro de los términos respectivos quiera presentar para justificar sus procedimientos. Aquél término se ampliará por un día más, por cada diez leguas de camino de ida y vuelta, cuando la autoridad y el juez no residan en el mismo lugar.

Artículo 28. Recibido el informe de la autoridad, se pasarán los autos por tres días al promotor fiscal para que pida lo que corresponda conforme á derecho. Este empleado será siempre parte en los juicios de amparo.

Las cursivas son nuestras

⁹ Artículo 753. En los juicios de amparo serán considerados como parte el agraviado y el Promotor Fiscal.

La autoridad responsable podrá rendir pruebas y producir alegatos en el juicio de amparo, dentro de los términos respectivos.

El cambio importante fueron las nuevas reglas establecidas en el código de 1908 ya que reconoce a la autoridad responsable la calidad de parte¹⁰ lo que significó un cambio importante en la consideración de las partes en el amparo, lo que fue puesto de manifiesto por el legislador en su exposición de motivos.¹¹

¹⁰ Artículo 670. En los juicios de amparo serán considerados como partes el agraviado, la autoridad responsable y el agente del Ministerio Público.

Artículo 671. Es autoridad responsable la que ejecuta o trata de ejecutar el acto reclamado; pero si éste consistiere en una resolución judicial o administrativa, se tendrá también como responsable a la autoridad que la haya dictado.

¹¹ La parte relativa de la exposición de motivos señalaba:

"Un concepto de prevención, agresivo al principio de autoridad, y aún tanto demagógico, ha pretendido alejar del juicio de amparo, y aún cerrarle completamente las puertas a la autoridad contra quien se intenta, lo mismo que a los terceros perjudicados; pero un espíritu más liberal, cada vez que se modifica la ley, introduce nuevos medios al alcance de esas autoridades para que explique y defienda la legalidad de sus actos, y los pone también en manos del tercero para que resguarde sus derechos. En el código anterior nos encontramos a este respecto varias disposiciones que antes no existían: la autoridad puede rendir pruebas y producir alegatos, lo mismo que el tercero perjudicado; y aunque no se le reconoce el derecho de interponer directamente el recurso de revisión, se le ofrece un medio indirecto de lograrla con que puedan incurrir en queja a la Suprema Corte (artículo 759) impetrando su intervención oficiosa.

Sin embargo, la ley no había entrado de lleno a la cuestión, y era tiempo de proponerlo en el sentido que fuere más constitucional, más jurídico y que estuviese mejor de acuerdo con la equidad.

Los artículos 101 y 102 de la Constitución Federal definen y establecen la naturaleza del amparo, al expresar que es una controversia o juicio contencioso promovido por el agraviado en cada caso por medio de procedimientos y formas de orden jurídico que la ley determine.

Un juicio tal no puede concebirse sin ciertos elementos constitutivos, que son: cosa controvertida, juez, acto y reo.

Esos elementos se encontraban desde luego en el amparo, con excepción del reo o sea de la parte demandada, sin explicación posible, a no ser la de una prevención contra la autoridad.

Pero un juicio así es tan anómalo y absurdo, que jurídicamente no debe sostenerse.

La ley de 14 de diciembre de 1882 parecía dejar entender que el Promotor Fiscal representaba la parte demandada; pero esto es completamente inexacto ante las nociones más rudimentarias del derecho.

El Promotor Fiscal de la Federación, hoy Agente del Ministerio Público, no tiene ninguno de los caracteres que pudieran trazar la silueta de la parte demandada. Nada se pide de él: ningún motivo jurídico le impone el deber u obligación de oponerse a la demanda ni de impedir el juicio mediante su aquiescencia. En innumerables casos, en vez de abogar en favor del acto reclamado, pide contra él y hasta solicita la consignación de la autoridad responsable, sin que esto impida la continuación del juicio ni que la sentencia sea conforme, o disconforme con su pedimento. Alguien opondrá que, en el fuero común, el Ministerio Público que es parte actora en el orden penal, muchas veces no pide contra el reo o procesado. Esto es cierto; pero también lo es, que desde el momento en que así lo expresa en el juicio, deja éste de existir, precisamente porque ya no hay parte que sustenta la contención, lo cual no sucede en el amparo.

Siendo lógico e indispensable que, dada la naturaleza jurídica del amparo, haya parte demandada, se impone la necesidad de imprimir, como es natural, este carácter a la autoridad ejecutora; porque ella es quien da motivo a la queja y contra quien se pide que deje sin efecto el acto reclamado; ella es la causante de ese acto y éste la materia del juicio.

La ley de 1919¹² mantuvo sin mayores cambios la redacción del Código de 1908, lo que abrió la puerta a la interpretación de la norma, lo que llevó a que la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación estableciera en una tempra-

Podría objetarse que una autoridad, con su carácter de tal, no pueda ser parte en un juicio; y que si sus actos pueden dar motivo a quejas y recursos, de esto no se infiere que en esos recursos y quejas, tenga el papel de parte; porque en éstas tiene el deber de informar y justificarse; en aquéllos, el de someterse, por su calidad oficial, a las consecuencias del recurso, según la índole de éste.

Todo sería muy cierto tratándose de simples quejas y de simples recursos; pero ese razonamiento no puede aplicarse, por falta de analogía, y carece por ende de toda fuerza y vigor, cuando se trata de un juicio de naturaleza especialísima, *del juicio de amparo*, en el que, si se prescinde de la autoridad responsable, ya no será posible encontrar una entidad que reúna caracteres que, en todo juicio, tiene que revestir la parte demandada.

Si se tratara de reformar los artículos 101 Y 102 de la Constitución, podría cambiarse al amparo su naturaleza de juicio, dejándole simplemente la de *queja* o *recurso*. Pero mientras esos artículos existan, no podemos desentendernos de que el amparo es un verdadero juicio contencioso, al que no es posible dar procedimientos y formas que no sean del orden jurídico, como lo dice el mismo texto constitucional. Así es que, por más que se palpe la prevención que hay de alejar del juicio lo más que sea posible a la autoridad ejecutora, tendencia muy explicable en los que recurren al amparo para apartar de él este elemento de oposición, no puede menos que declararse que a dicha autoridad se le debe reconocer de un modo franco, lógico y sincero en su carácter, si bien sujetándolo a las restricciones, que parecen justas, para no dar lugar a que este juicio se convierta en ordinario y pierda su carácter rápido, sencillo y útil a su objeto, que es la protección oportuna en favor del hombre contra los abusos de la autoridad, en lo que mira a los derechos garantizados por el título 1 de la Constitución Federal, cuyas declaraciones y preceptos fundamentales han sido y serán la más preciosa égida de nuestras libertades y el mejor título de gloria para nuestra legislación nacional.

Si la ley asigna al Agente del Ministerio Público el carácter de parte, lo hace porque en efecto coadyuva con el quejoso o con la autoridad responsable, o asume en estas contiendas que interesan al derecho público el carácter legal que éste exija.

En cuanto a los terceros perjudicados, la ley les da entrada al juicio; pero únicamente en lo que basta para no perjudicar su derecho sin defensa de su parte; mayores consideraciones harían en el juicio de amparo una controversia ordinaria desnaturalizada y contraria a los fines que se propuso la Constitución al instituir ese juicio.

Los artículos 671 y 672 detallan los pormenores consiguientes a la innovación que queda expuesta, explicándose en ellos, para la debida claridad y para evitar una intromisión indebida, quién es la autoridad responsable y quién el tercero perjudicado, que pueden intervenir en el juicio."

El texto de la exposición de motivos puede consultarse en Soberanes Fernández, José Luis, *Evolución de la ley de amparo*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994, pp. 384-386.

¹² Artículo 11. En los juicios de amparo serán considerados como partes:

- I. El agraviado;
- II. La autoridad responsable;
- III. El Ministerio Público;
- IV. La contraparte del quejoso, cuando el amparo se pida contra resoluciones judiciales del orden civil;

V. La persona que se hubiere constituido parte civil, y solamente en cuanto afecte a sus intereses de carácter civil, cuando el amparo se pida contra resoluciones judiciales del orden penal.

VI. Las personas que hayan gestionado el acto contra el que se pida el amparo, cuando se trata de providencias dictadas por autoridades distintas de las judiciales.

Artículo 12. Es autoridad responsable la que ejecuta o trata de ejecutar el acto reclamado; pero si éste consistiere en una resolución judicial o administrativa, se tendrá también como responsable a la autoridad que lo haya dictado.

na tesis de jurisprudencia —número XXXVII— que las autoridades responsables no podían hacerse representar en los juicios de garantías por persona extraña, pues deberían intervenir en los mismos, directa y personalmente. Esta regla no era tan tajante puesto que se establecía al mismo tiempo que las autoridades podían designar a una persona que asistiera a las audiencias o diligencias que se practiquen en el propio juicio de amparo, pero enfatizando que esta facultad era posible mientras no se delegara su representación.¹³

La fundamentación de esta interpretación la podemos encontrar en otra tesis de jurisprudencia —número XXXVIII— que iniciaba por señalar que en materia de personalidad no era posible la aplicación del Código Federal de Procedimientos Civiles como ley supletoria, a pesar de la remisión del artículo 8o. de la Ley de Amparo.

En efecto, de acuerdo con la tesis que comentamos, el artículo 2o. del Código no era aplicable en materia de amparo puesto que cuando éste señalaba que "las partes integrantes de la Unión, comparecerían en juicios ante los tribunales federales, por medio de los funcionarios que designen sus leyes locales", en opinión de la Corte dicha disposición se refiere a la representación de las partes integrantes de la Unión, es

¹³ No. Registro: 909,588. Materia: Común. Quinto Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tesis aislada XXXV/I. Página: 1894

AUTORIDADES RESPONSABLES, REPRESENTACIÓN DE LAS. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sustentado la tesis de que las autoridades responsables no pueden hacerse representar en los juicios de garantías, por persona extraña, pues deben intervenir en los mismos, directa y personalmente, sin perjuicio de que tales autoridades puedan designar persona que asista a las audiencias o diligencias que se practiquen en el propio juicio de amparo, pero sin delegar su representación.

Queja en amparo, en materia de trabajo 179/32. Agente Segundo del Ministerio Público del Fuero Común del Distrito Judicial de Veracruz. 3 de abril de 1933. Unanimidad de cinco votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

decir, a los Estados y no a la de sus autoridades. En otras palabras el código establecía cómo debían comparecer en juicio la Federación, los Estados, y las demás personas que gozan de entidad jurídica, pero no cómo tienen que hacerlo las autoridades, por lo que se desprendía que el citado artículo 2o. no era aplicable a la representación de las autoridades responsables. De lo que hasta este punto hemos comentado nos parece entender, que la Corte deseaba señalar la naturaleza distinta de la participación en los casos señalados.

Esta forma de entender la argumentación de la tesis nos parece que se ve reforzada con la parte final, en la que la Corte señalaba que, aun en el supuesto de que el Código Federal de Procedimientos Civiles se refiriera también a la representación en el amparo de las autoridades de los Estados, y remitiera a las leyes locales, no podría fundarse en manera alguna dicha personalidad en las leyes locales, ya que éstas hablaban de la representación de los derechos del Estado o de alguno de sus poderes; y, señalaba la Corte, en el juicio de amparo no se discuten ni ventilan derechos, pues es una contienda de naturaleza especial que tiene por objeto exclusivo resolver si una ley o un acto de autoridad está o no en consonancia con las garantías individuales que otorga la Constitución Federal.

Así pues, no quedando para resolver el caso, más que la Ley de Amparo, que no contenía disposición alguna que facultara a las relacionadas autoridades para hacerse representar por tercera persona, se infería que, ante la ausencia de disposición legal que así lo permitiera, a diferencia del quejoso y del tercero perjudicado, quienes sí pueden conferir sus representación a un extraño, la autoridad no podía

hacerlo, y debía, por ende, intervenir directa y personalmente en el juicio.¹⁴

Otra explicación fue dada por un tratadista de la época: Romeo León Orantes.¹⁵ Para este autor la jurisprudencia de esta etapa —a pesar de que en la práctica la delegación era común— estaba orientada por el buen propósito de que la autoridad responsable compareciera personalmente en el juicio, por el interés de orden público que debe suponerse en la autoridad para defender la subsistencia constitucional de su resolución o acto que da motivo al amparo. De este

¹⁴ No. Registro: 336,650. Materia: Común. Quinta Época. Primera Sala. Tesis aislada XXXVIII. Página: 153

AUTORIDADES RESPONSABLES, REPRESENTACION DE LAS EN EL AMPARO. Si bien es cierto que en materia de personalidad, el artículo 8o. de la Ley de Amparo, remite al Código Federal de Procedimientos Civiles, y que el artículo 2o. de este ordenamiento, previene que las partes integrantes de la Unión, comparecerán en juicios ante los tribunales federales, por medio de los funcionarios que designen sus leyes locales, también lo es que dicha disposición se refiere a la representación de las partes integrantes de la Unión, esto es, a los Estados y no a la de sus autoridades, por lo que estableciendo solamente cómo deben comparecer en juicio la Federación, los Estados, y las demás personas que gozan de entidad jurídica, pero no cómo tienen que hacerlo las autoridades, es claro que no es aplicable el citado artículo 2o. a la representación de las autoridades responsables; y no quedando para resolver el caso, más que la Ley de Amparo, que no contiene disposición alguna que faculte a las relacionadas autoridades para hacerse representar por tercera persona, lógicamente se infiere que a diferencia del quejoso y del tercero perjudicado, quienes sí pueden conferir sus representación a un extraño, la autoridad no puede hacerlo, y debe, por ende, intervenir directa y personalmente en el juicio; además, en el supuesto de que el Código Federal de Procedimientos Civiles se refiera también a la representación, en un juicio de garantías, de las autoridades de los Estados, y remitiera a las leyes locales, no podría fundarse en manera alguna dicha personalidad, en los artículos 2o. y 23 de la Ley Orgánica del Ministerio Público vigente en el Estado de Veracruz; no en el primero porque se contrae a juicio en que sea parte el Estado y no una autoridad, y tampoco en el segundo, porque habla de la representación de los derechos del Estado o de alguno de sus poderes; además de que en el juicio de amparo no se discuten ni ventilan derechos, pues es una contienda de naturaleza especial que tiene por objeto exclusivo resolver si una ley o un acto de autoridad está o no en consonancia con las garantías individuales que otorga la Constitución Federal; debiendo tenerse en cuenta que el vocablo poderes, contenido en el precepto de que se trata, alude a los organismos políticos entre quienes se divide el ejercicio del poder público en el Estado, o sea, el Poder Legislativo, el Ejecutivo, y el Judicial, sin denotar en consecuencia, autoridades en particular.

Queja en amparo administrativo 369/32. Agente Segundo del Ministerio Público del Fuero Común de Veracruz. 8 de mayo de 1933. Mayoría de cuatro votos. Disidente: Fernando de la Fuente. La publicación no menciona el nombre del ponente.

¹⁵ León Orantes, Romeo, *El juicio de amparo. (Ensayo doctrinal)*, México, Talleres tipográficos Modelo, 1941.

interés público, la Corte consideraba que no era posible que estuviera bien defendido por un tercero en quien la autoridad delegara su representación, ya que éste, por la naturaleza misma de la política general que hubiera inspirado el acto, no estaría capacitado para hacer valer todas las circunstancias que constitucionalmente pudieran justificar su firmeza y subsistencia.¹⁶

Así pues, encontramos que el artículo 19 vigente, por lo que hace a la prohibición de la representación, tiene su origen en la jurisprudencia del Máximo Tribunal de nuestro país. Es decir, el texto original recoge las preocupaciones de la

¹⁶ El Ministro Góngora Pimentel en su explicación del artículo 19 de la Ley de Amparo cita a León Orantes y a otra tesis de jurisprudencia de esta época para fundamentar su argumentación. Esta puede resumirse en el sentido de que la intención de la Corte era buena pero la práctica la desvirtuó al punto de llevarla al absurdo. En este sentido Góngora escribe:

"Lo absurdo de esa lejana jurisprudencia consistía en haberse olvidado de la imposibilidad material en que están los funcionarios públicos para asistir a las audiencias del juicio, por ese motivo el artículo 19 de la ley vigente, los ha relevado de esa obligación, que les haría abandonar sus labores normales y propias de su cargo, autorizándolos para hacerse representar en las audiencias a fin de estar en la posibilidad de hacer promociones o de objetar las peticiones o pruebas del quejoso, en el momento mismo en que se presenten, defensas que no serían posibles si el funcionario tuviera que hacerlas en lo personal. Por lo general, los funcionarios públicos, acostumbran nombrar delegados, en los términos del primer párrafo del artículo 19, en el informe justificado. Aquí se presenta la circunstancia de que, atendiendo a los precisos términos de este primer párrafo, esos delegados están facultados para concurrir a las audiencias, para el efecto de que en ellas, es decir, en las audiencias, rindan pruebas, aleguen y hagan promociones. Luego, las promociones que se requieran durante la tramitación del juicio, hasta antes de la audiencia, deberán ser firmadas por la propia autoridad y no por sus delegados, quienes solamente, repito, pueden actuar en las audiencias. Esta estrecha regulación no se da, como veremos después, tratándose del Presidente de la República, quien 'Puede ser representado en todos los trámites establecidos por esta ley ...' Así, en el supuesto del primer párrafo, tenemos por ejemplo, el caso de un delegado en los términos mencionados, que llega a la conclusión, comparando firmas, de que la quejosa no firmó su demanda de amparo, por lo que pide se coteje la firma de la demanda con la firma de un contrato de arrendamiento que acompaña, para que se vea su notoria diferencia y ofrece además la prueba pericial, pero ... esto lo hace ocho días antes del día de celebración de la audiencia y como este señor sólo es delegado en términos del primer párrafo del artículo 19, no puede actuar más que en la audiencia, el juez federal no le debe recibir esos documentos, sino hasta que los argumentos y pruebas se hagan valer en la audiencia. Curiosa reglamentación, antigua y totalmente lejana de la realidad actual. Debería cambiarse para que los delegados estén facultados para representar a las autoridades no únicamente en las audiencias, sino en todos los trámites establecidos en la ley."

Cfr. Góngora Pimentel, Genaro, *Introducción al juicio de amparo*, 8a. ed., México, Porrúa, 2001, pp. 383-384.

Suprema Corte de Justicia de la Nación por distinguir entre naturaleza propia del juicio de amparo y la del resto de los procedimientos ordinarios y, al mismo tiempo, establecer las condiciones adecuadas para que el debate dentro del juicio de amparo incluyera las consideraciones que se deriven de un interés público adecuadamente representado.

Por otra parte, como se ha señalado, el texto original del artículo 19 establecía que las autoridades responsables no pueden ser representadas en el juicio de amparo, pero sí podían, por medio de simple oficio, acreditar delegados en las audiencias para el solo efecto de que rindan pruebas, aleguen y hagan promociones en las mismas audiencias. Este matiz de la norma se puede rastrear en la misma jurisprudencia de 1935 puesto que la propia Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estimó que la autoridad responsable sí puede hacerse representar en los juicios de amparo por persona extraña.

Este matiz en la jurisprudencia se fundamentó en el artículo 8o. y en la parte segunda del artículo 149 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 104 Constitucionales de 1919. Se señalaba que ninguna disposición legal prohibía a la autoridad responsable conferir su representación a un tercero, y que al contrario, el artículo 8o. de esta ley establecía que la personalidad se justificaría en la forma regulada por el Código Federal de Procedimientos Civiles, por lo que las personas que gozaban de entidad jurídica comparecerían por medio de sus representantes legalmente constituidos.

De igual peso resultaba en esta interpretación el artículo 6o. de la misma Ley de Amparo, el cual establecía que las

personas morales u oficiales pueden pedir amparo, en su carácter de entidades jurídicas, por medio de los funcionarios que designen las leyes respectivas, y la misma razón que se tuvo para admitir la representación de la autoridad, por un tercero, cuando aquélla puede pedir amparo, la hay para que sea representada también por un tercero cuando se le designa como autoridad responsable.¹⁷

Como señalamos, esta posición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue recogida en la ley de 1936. Así se permitió la participación de delegados en las audiencias para el solo efecto de que rindan pruebas, aleguen y hagan promociones en las mismas audiencias. Sin embargo, la interpretación de este nuevo precepto no fue tan abierta,

¹⁷ No. Registro: 335,803. Materia: Común. Quinta Época. Primera Sala. Tesis aislada XLIII AUTORIDADES RESPONSABLES, REPRESENTACION DE LAS. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, fijó anteriormente la jurisprudencia, en el sentido de que la autoridad responsable no puede hacerse representar en los juicios de amparo, por una persona extraña, sino que debe intervenir en los mismos, directa y personalmente; pero la propia Sala estima ahora que dicha jurisprudencia debe cambiarse y, en lo sucesivo, establecerse que la autoridad responsable sí puede hacerse representar en los juicios de amparo por persona extraña, en acatamiento a lo dispuesto en el artículo 8o. y en la parte segunda del artículo 149 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 104 Constitucionales; pues ninguna disposición legal prohíbe a la autoridad responsable conferir su representación a un tercero, y al contrario, el artículo 8o., de la citada Ley, dice que la personalidad se justifica en la forma que previene el Código Federal de Procedimientos Civiles, salvo las excepciones que la misma Ley establece, y dicho Código previene que las personas que gozan de entidad jurídica comparecerán por medio de sus representantes legalmente constituidos; por otra parte, el artículo 3o. de la Ley de Amparo, permite que las personas morales u oficiales pueden pedirlo cuando actúan en su carácter de entidades jurídicas, por medio de los funcionarios que designen las leyes respectivas, y la misma razón que se tuvo para admitir la representación de la autoridad, por un tercero, cuando aquélla puede pedir amparo, la hay para que sea representada también por un tercero cuando se le designa como autoridad responsable, e incontestablemente tiene capacidad legal para representar al Gobernador de un Estado, el Agente del Ministerio Público del Fuero Común, a quien el mismo Gobernador designe.

Queja en amparo administrativo 178/32. Agente 2o. del Ministerio Público del Fuero Común del Distrito Judicial de Veracruz. 14 de enero de 1935. Unanimidad de cinco votos. La publicación no menciona el nombre del ponente. Véanse: *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo XXXVIII, página 152, tesis de rubro "AUTORIDADES RESPONSABLES, REPRESENTACION DE LAS EN EL AMPARO."

Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1985, Octava Parte, Común, página 126, tesis 78, de rubro "AUTORIDADES RESPONSABLES. SU REPRESENTACION EN EL AMPARO."

ya que se estableció por la jurisprudencia que los delegados no estaban facultados para promover o interponer recursos, ni siquiera en respuesta a la notificación, sino sólo para que rindan pruebas, aleguen y hagan promociones en *las audiencias*.¹⁸ De igual forma se estableció que las autoridades superiores no estaban autorizadas, por ningún precepto legal para representar el juicio de garantías a sus subalternas, y en consecuencia, no pueden interponer en nombre de éstas, el recurso de revisión.¹⁹

De hecho, en la jurisprudencia podemos encontrar una línea restrictiva que se estableció que frente a la regla de que las autoridades responsables no pueden ser representadas en el juicio de garantías, nada vale en contrario que leyes de otra índole establezcan la legitimidad de la representación de las autoridades superiores por las inferiores, inclu-

¹⁸ No. Registro: 330,185. Materia: Administrativa. Quinta Época. Segunda Sala. Tesis aislada LXI. Página: 5141

AUTORIDADES RESPONSABLES, REPRESENTACION DE LAS, EN EL AMPARO. El artículo 19 de la Ley de Amparo no faculta a los delegados que hayan sido nombrados por la autoridad responsable, con el objeto de que representen a ésta, para promover o interponer recursos, ni siquiera en respuesta a la notificación, sino sólo para que rindan pruebas, aleguen y hagan promociones en las audiencias; por tanto, debe estimarse que el recurso de revisión interpuesto por los delegados de la autoridad responsable en el amparo, contra la resolución del Juez de Distrito, es improcedente y debe desecharse, por carecer dichos delegados de la facultad legal para interponerlo.

Amparo administrativo. Revisión del incidente de suspensión 4401/39. La Tabacalera Mexicana, S. A. 28 de septiembre de 1939. Mayoría de cuatro votos. Disidente: José M. Truchuelo. La publicación no menciona el nombre del ponente.

¹⁹ No. Registro: 328,798. Materia: Común. Quinta Época. Segunda Sala. Tesis aislada LXV. Página: 198

AUTORIDADES RESPONSABLES, REPRESENTACION DE LAS, EN EL AMPARO. Las autoridades superiores no están autorizadas por ningún precepto legal para representar el juicio de garantías a sus subalternas, y en consecuencia no pueden interponer en nombre de éstas, el recurso de revisión.

Amparo administrativo en revisión 1094/40. Chica González Rosa. 4 de julio de 1940. Unanimidad de cuatro votos. El Ministro Fernando López Cárdenas no interviene en la votación de este asunto por las razones que constan en el acta del día. La publicación no menciona el nombre del ponente.

sive en negocios judiciales, porque estando en contradicción con las disposiciones de la Ley de Amparo, deben siempre prevalecer las de esta última, por ser la personería un aspecto propio y peculiar de la materia que rige la citada ley.²⁰

De esta manera encontramos que la presente contradicción de tesis 6/2003 entra a reconsiderar un tema en el que la línea jurisprudencial es clara desde la Quinta Época, con un criterio reiterado en múltiples tesis²¹ aunque no es carente de matizaciones.²²

²⁰ No. Registro: 325,705 Materia: Común. Quinta Época. Segunda Sala. Tesis aisladas LXXIV. Página: 1932

AUTORIDADES RESPONSABLES, SU REPRESENTACION EN EL AMPARO. Las autoridades responsables no pueden ser representadas en el juicio de garantías, de acuerdo con el artículo 19 de la Ley de Amparo, y nada vale en contrario que leyes de otra índole establezcan la legitimidad de la representación de las autoridades superiores por las inferiores, inclusive en negocios judiciales, porque estando en contradicción con las disposiciones de la Ley de Amparo, deben siempre prevalecer las de esta última, por ser la personería un aspecto propio y peculiar de la materia que rige la citada ley.

Amparo administrativo en revisión 6609/42. Echevarría Manuel. 22 de octubre de 1942. Unanimidad de cuatro votos. Ausente y relator: Gabino Fraga.

²¹ En este sentido puede verse la siguiente:

No. Registro: 325,184. Materia: Común. Quinta Época. Segunda Sala. Tesis aislada LXXV. Página: 2207

AUTORIDADES RESPONSABLES, REPRESENTACION DE LAS. El informe rendido por un subalterno a nombre de su superior, carece de validez, ya que de acuerdo con el artículo 19 de la Ley de Amparo, las autoridades responsables no pueden ser representadas en el juicio de garantías.

Amparo administrativo en revisión 7872/42. Ramos Rafael. 27 de enero de 1943. Unanimidad de cinco votos. Relator: Gabino Fraga.

²² Puede verse por ejemplo la siguiente tesis:

No. Registro: 348,191. Materia: Común. Quinta Época. Primera Sala. Tesis aislada LXXXVII. Página: 452

AUTORIDADES RESPONSABLES, REPRESENTACION DE LAS. El artículo 19 de la Ley de Amparo previene categóricamente que las autoridades responsables no pueden ser representadas en el juicio de garantías, pero puede válidamente invocarse una disposición de una *Constitución Local, para dar una representación*, a fin de que el Secretario de Gobierno, pueda interponer a nombre o representación del Gobernador, el recurso de revisión.

Amparo civil. Revisión del incidente de suspensión 7600/45. Saldívar Luis G. 19 de enero de 1946. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Teófilo Olea y Leyva. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Véase: *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1985, Octavo Parte, Común*, página 126, tesis 78, de rubro: "AUTORIDADES RESPONSABLES. SU REPRESENTACION EN EL AMPARO."

TERCERA PARTE: EL SENTIDO DE LA RESOLUCIÓN Y SUS EFECTOS. LA MODIFICACIÓN DE LA REGULACIÓN VIGENTE

Una vez que se ha aportado el aparato crítico que consideramos necesario para un adecuado entendimiento y comentario de la resolución, entraremos a señalar los fundamentos de la resolución —que desde nuestra perspectiva adecuadamente aplican la teoría general de proceso— y, en segundo término, los efectos de la sentencia.

1. EL SENTIDO DE LA RESOLUCIÓN

Como se señaló en un principio la *litis* o el objeto del proceso de esta resolución radica en determinar si el reglamento de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público establece, mas allá de los *nomen iuris* utilizados, una suplencia o una representación, ya que esta última figura se encuentra prohibida expresamente por el artículo 19 de la Ley de Amparo. En otras palabras, el objeto del proceso de esta contradicción de tesis estuvo delimitado a determinar si el artículo 105 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público preveía²³ un sistema de *suplencia por ausencia* —lo que en términos de nuestra primera parte llamaríamos legitimación por sustitución—, o un sistema de *representación* del titular de la referida dependencia.

En la resolución que se comenta la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que el reglamento indicado, en

²³ Como se señalará en epígrafes posteriores este precepto sufrió reformas, incluso para el momento de la resolución el artículo 105 vigente ya no coincidía en sus mismos términos con el estudiado. Al respecto véase el epígrafe de los efectos de la sentencia.

su artículo 105,²⁴ establecía una verdadera representación en el juicio, prohibida por el artículo 19 de la Ley de Amparo.

La mayoría del Pleno de la Corte toma como punto de partida las reglas generales de la suplencia. En efecto, la resolución señala que existen funciones que corresponden al secretario cuya delegación opera únicamente mediante la emisión del acto administrativo que así lo disponga, por lo que debe estimarse que cuando esas atribuciones no son delegadas a favor de otros funcionarios de manera expresa, éstas siguen siendo de su competencia originaria. Ahora bien, el reglamento establece que ante la ausencia del secretario,²⁵ existe una serie de servidores públicos que están facultados para ejercer dichas funciones asumiéndolas como propias.

Sin embargo, en este precepto se pueden distinguir diferentes supuestos. El primero que regula la auténtica suplencia por ausencia del secretario de Hacienda y Crédito Público mediante los subsecretarios de Hacienda y Crédito Público, de Ingresos, de Egresos o, por el oficial mayor, en el orden indicado.

Lo anterior implica que ante la ausencia del titular del ramo, existe una suplencia por parte del servidor público que,

²⁴ "ARTÍCULO 105. El Secretario de Hacienda y Crédito Público será suplido en sus ausencias por los subsecretarios de Hacienda y Crédito Público, de Ingresos, de Egresos, o por el Oficial Mayor, en el orden indicado. En la presidencia de la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento, el titular de la Secretaría será suplido indistintamente por el Subsecretario de Hacienda y Crédito Público o por el Subsecretario de Egresos. En los juicios de amparo en que deba intervenir en representación del Presidente de la República o como titular de la Secretaría, así como en las controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad o, en general, en cualquier otro procedimiento jurisdiccional, será suplido indistintamente por el Procurador Fiscal de la Federación, por el Subprocurador Fiscal Federal de Amparos, por el Director General de Amparos Contra Leyes, por el Director General de Amparos Contra Actos Administrativos o por los servidores públicos antes señalados, en el orden indicado."

conforme al orden anterior, se encuentre en el despacho; por tanto, dicho servidor público y no otro, es el que ejerce *la totalidad* de las funciones del secretario de Estado a quien suple por sustitución temporal.

Ahora bien, en el párrafo tercero del precepto que la Corte analizó, se señala que cuando se trate de procesos jurisdiccionales, tanto constitucionales como en general, los funcionarios que deberán suplir *indistintamente* al secretario de Hacienda y Crédito Público son los siguientes: procurador fiscal de la Federación, subprocurador fiscal federal de Amparos, director general de Amparos contra Leyes y director general de Amparos contra Actos Administrativos o los servidores indicados en los párrafos anteriores.

Esta regla, en opinión de la mayoría evidencia que cuando el reglamento interior en examen dispone la forma de suplir al titular del ramo, en la materia de amparo lo que hace efectivamente es señalar representantes, pues en el supuesto de la ausencia del secretario será suplido por el subsecretario que se encuentre en funciones, o el oficial mayor, conforme al orden indicado en la primera parte del precepto de *manera total en el despacho de los asuntos* de su competencia; sin embargo, el precepto señala además a otros funcionarios para acudir en su nombre ante los juicios de garantías en que aquél defienda los intereses de la administración pública en el área de su competencia puesto que quien ejerce formalmente las funciones del secretario de Hacienda y Crédito Público, es el mencionado subsecretario encargado del despacho.

Esto es, conforme al sistema anterior, habrá tantos funcionarios con funciones similares a las desarrolladas por el secretario de Hacienda y Crédito Público como servidores públi-

cos se requieran en las diversas materias en virtud del número de ellos precisados por la norma.

Dicho en otras palabras, *para la materia de administración en general*, ante la ausencia del titular de la secretaría en cita, la primera parte del artículo 105 del reglamento dispone del orden de sustitución, con lo cual, como se dijo, por ministerio legal lo hará el subsecretario o el oficial mayor que se encuentre en el despacho conforme al orden indicado y ejercerá las funciones del mencionado titular; ahora bien, *simultáneamente*, tratándose de la Comisión Secretarial de Gasto Financiamiento, el propio secretario será sustituido ante su ausencia indistintamente por el subsecretario de Hacienda y Crédito Público o por el subsecretario de Egresos, ello en términos de la segunda parte del propio artículo que se examina y, finalmente, *en forma paralela, en la materia jurisdiccional*, el mismo secretario de Hacienda y Crédito Público en el propio instante de su ausencia, será suplido, además, *indistintamente*, por el procurador fiscal de la Federación, el subprocurador fiscal federal de Amparos, el director general de Amparos Contra Leyes y el director general de Amparos Contra Actos Administrativos.

Con base en lo anterior, se tienen distintos servidores públicos que a un tiempo podrían ejercer las funciones propias del secretario de Hacienda y Crédito Público en el instante en que se ausenta del despacho, lo cual resulta contrario al principio de competencia integral del órgano del Estado, pues al distribuirse o dividirse de esta forma la esfera competencial de aquél coexisten tantos titulares en un mismo cargo como probabilidades fácticas puedan verificarse. Por esta razón el procurador fiscal y demás servidores públicos de esa procuraduría realmente representan al secretario, pues no puede

haber dos o más titulares de la secretaría actuando al mismo tiempo.

De esta manera, la Corte establece que, para que no existiera la representación debería de existir una legitimación por sustitución, lo que en este caso equivaldría a que el procurador fiscal de la Federación actuara en interés propio por estar ejerciendo la totalidad de las facultades del secretario ausente.

2. LOS EFECTOS DE LA SENTENCIA

Debe señalarse que esta resolución y los amparos que dieron origen a la contradicción provocaron una reacción inmediata en el Poder Ejecutivo lo que llevó a que el reglamento haya sido reformado en repetidas ocasiones para adecuarse a las exigencias de la interpretación de la Ley de Amparo realizada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En efecto, por publicación en el *Diario Oficial de la Federación* correspondiente al jueves veintitrés de enero de dos mil tres se reformó el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en los artículos que conforman la materia de análisis a que se refiere esta sentencia.²⁵

De esta forma el artículo 105²⁶ del reglamento ya no estableció la diferenciación en materia de procesos para la sustitu-

²⁵ Puede verse el texto del *Diario Oficial* en el cuerpo de la ejecutoria en esta misma obra.

²⁶ La parte relativa a esta resolución quedó de la siguiente forma:

Artículo 105. El Secretario de Hacienda y Crédito Público será suplido en sus ausencias por los Subsecretarios de Hacienda y Crédito Público, de Ingresos, de Egresos, por el Oficial Mayor, por el Procurador Fiscal de la Federación, por el Subprocurador Fiscal Federal de Amparos, por el Subprocurador Fiscal Federal de Legislación y Consulta o por el Subprocurador Fiscal Federal de Asuntos Financieros, en el orden indicado.

ción; al respecto, se podría haber señalado que la contradicción de tesis quedaba sin materia o que no procede resolverla. Sin embargo, la Corte salió al paso de este argumento al señalar que no obstante la derogación de los preceptos y la publicación de un nuevo texto normativo, la definición del criterio jurisprudencial era indispensable por aún encontrarse pendientes un número significativo de asuntos que, al estar regulados por dichos artículos, debían resolverse conforme a la tesis que se estableciera con motivo de la solución del punto contradictorio, además que la definición del criterio relativo pueda servir de directriz para solucionar, por analogía, o mayoría de razón, problemas jurídicos substancialmente coincidentes o de contenido similar.

Puede también señalarse que el artículo 105 vigente²⁷ tiene una regulación prolija que puede considerarse en parte derivada de la necesidad de ajustarse a la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

²⁷ El texto vigente en su parte relativa señala

Artículo 105. El Secretario de Hacienda y Crédito Público será suplido en sus ausencias por los Subsecretarios de Hacienda y Crédito Público, de Ingresos, de Egresos, por el Oficial Mayor, por el Procurador Fiscal de la Federación, por el Subprocurador Fiscal Federal de Amparos, por el Subprocurador Fiscal Federal de Legislación y Consulta, por el Subprocurador Fiscal Federal de Asuntos Financieros o por el Subprocurador Fiscal Federal de Investigaciones, en el orden indicado.

(REFORMADO, D.O.F. 6 DE JUNIO DE 2005)

El Subsecretario de Hacienda y Crédito Público será suplido en sus ausencias por los Subsecretarios de Ingresos, de Egresos, por el Oficial Mayor, por el Procurador Fiscal de la Federación, por el Subprocurador Fiscal Federal de Amparos, por el Subprocurador Fiscal Federal de Legislación y Consulta, por el Subprocurador Fiscal Federal de Asuntos Financieros o por el Subprocurador Fiscal Federal de Investigaciones, en el orden indicado.

(REFORMADO, D.O.F. 6 DE JUNIO DE 2005)

El Subsecretario de Ingresos [...]

(REFORMADO, D.O.F. 6 DE JUNIO DE 2005)

El Subsecretario de Egresos [...]

(REFORMADO, D.O.F. 6 DE JUNIO DE 2005)

El Oficial Mayor [...]

(REFORMADO, D.O.F. 7 DE MAYO DE 2004)

El Procurador Fiscal de la Federación será suplido [...]

CONCLUSIONES

Esta resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejemplifica la función que los padres del amparo mexicano esperaban que cumpliera esta institución. La reforma del reglamento de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se ajusta a la descripción que tanto Otero como los constituyentes de 1856 esperaban; para decirlo en términos de De Tocqueville, la redacción original —la que provocó la resolución— del artículo 105 reglamentario cayó bajo los golpes redoblados de la jurisprudencia, en asuntos alejados del escándalo público pero le retiraban su prestigio y utilidad.

La mayoría de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en mi opinión, aplicó correctamente los conceptos procesales, enfatizando que la revisión de la suplencia no se hace desde la perspectiva del *derecho administrativo* sino del *derecho procesal*.

Unas últimas líneas para señalar que quizá podría atenderse lo señalado por el Ministro Góngora Pimentel, no en su voto particular —cuyos argumentos parten de la doctrina del derecho administrativo, y por ello considero que no son aplicables—, sino en su *Manual de amparo* cuando señala que la regulación del 19 de la Ley de Amparo lleva al absurdo.

En efecto, debe estudiarse la posibilidad de modificar la Ley de Amparo para permitir la representación de la autoridad responsable, pues las razones que llevaron a establecer esta limitación en la actualidad no pueden considerarse aplicables.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN.....	9
INTRODUCCIÓN	11
I. LA JURISPRUDENCIA	15
1. CONCEPTO	15
2. SISTEMAS DE FORMACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA	18
a) Por reiteración de criterios	19
b) Por unificación de criterios	19
c) <i>Las derivadas de resoluciones en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad</i>	22
II. CONTRADICCIÓN DE TESIS 6/2003-PL	25
1. ANTECEDENTES	25
2. CRITERIO SUSTENTADO POR LA PRIMERA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN	28
3. CRITERIO SUSTENTADO POR LA SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN	31

4. DELIMITACIÓN DE LOS CRITERIOS CONTENDIENTES COMO MATERIA DE LA CONTRADICCIÓN	34
5. EL ARTÍCULO 19 DE LA LEY DE AMPARO Y LA REPRESENTACIÓN EN EL JUICIO DE GARANTÍAS	37
6. SISTEMA DE SUPLENCIA POR AUSENCIA	41
7. SISTEMA DE REPRESENTACIÓN	42
8. INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 10, FRACCIÓN XV Y 105 DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	43
9. CRITERIO QUE DEBE PREVALECER	47
III. TESIS DERIVADA DE LA RESOLUCIÓN	49
IV. VOTO PARTICULAR	53
V. CONCLUSIONES	59
VI. COMENTARIO DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM CONTRADICCIÓN DE TESIS. SENTENCIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN 6/2003	63
PLANTEAMIENTO DEL OBJETO DEL PROCESO	63
PRIMERA PARTE: LEGITIMACIÓN	67
1. INTRODUCCIÓN	67
2. LEGITIMACIÓN PROCESAL	68
3. LA REPRESENTACIÓN	70
a) Representación legal	71
b) Representación necesaria	73
4. LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA	75
a) Nociones generales: la legitimación directa o propia	75
b) Legitimación indirecta: concepto y clases	80
c) Legitimación por sustitución	81
d) Legitimación representativa	83
e) Recapitulando	85

SEGUNDA PARTE: <i>RATIO IURIS</i> DE LA PROHIBICIÓN DE LA REPRESENTACIÓN	87
TERCERA PARTE: EL SENTIDO DE LA RESOLUCIÓN Y SUS EFECTOS. LA MODIFICACIÓN DE LA REGULACIÓN VIGENTE	100
1. EL SENTIDO DE LA RESOLUCIÓN	100
2. LOS EFECTOS DE LA SENTENCIA.....	104
CONCLUSIONES	106

Esta obra se terminó de imprimir y encuadernar en marzo de 2007 en los talleres de Ediciones Corunda, S.A. de C.V., Tlaxcala núm. 17, Col. San Francisco, Delegación Magdalena Contreras, C.P. 10500, México, D.F. Se utilizaron tipos Futura Lt Bt y Futura Md Bt en 10, 11 y 13 puntos. La edición consta de 4,000 ejemplares impresos en papel bond de 75 grs.