

Crónicas



Serie de Crónicas de asuntos relevantes del Pleno y las Salas
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
- Edición 2006 -

“Legitimación procesal del
Procurador Fiscal Federal para interponer
un recurso de revisión en el
Juicio de amparo en sustitución del
Secretario de Hacienda y Crédito Público”

Crónica de la Contradicción de Tesis 6/2003-PL
Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Edición 2006

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

Av. José María Pino Suárez, No. 2

C.P. 06065, México, D.F.

ISBN 970-712-694-9

Impreso en México

Printed in Mexico

Serie de Crónicas de asuntos relevantes del Pleno y las Salas
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
- Edición 2006 -

“Legitimación procesal del
Procurador Fiscal Federal para interponer
un recurso de revisión en el
Juicio de amparo en sustitución del
Secretario de Hacienda y Crédito Público”

“Legitimación procesal del Procurador Fiscal Federal para interponer un recurso de revisión en el Juicio de amparo en sustitución del Secretario de Hacienda y Crédito Público”

Crónica de la Contradicción de Tesis 6/2003-PL
Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Presentación

La relación de los hombres con su entorno natural y con sus semejantes, en un nuevo marco de convivencia, ha evolucionado vertiginosamente a la par que lo han hecho las nuevas tecnologías.

El ámbito cultural, político y económico ha sufrido cambios radicales en las últimas décadas, merced principalmente a las transformaciones tecnológicas que se registran en el diario acontecer de las sociedades actuales, las cuales no pueden menos que dejar profunda huella en el quehacer de la actividad jurisdiccional contemporánea.

En México esta innegable realidad se ha plasmado en la vanguardia que ha asumido el Máximo Tribunal de nuestro país, al promover la difusión de criterios, resoluciones y argumentos jurídicos a través de sistemas informáticos, los cuales permiten el constante crecimiento de la ciencia jurídica y facilitan la labor de juzgadores, abogados postulantes, y estudiosos del derecho; además, favorecen la cultura de la transparencia en una sociedad interesada cada vez más en conocer el desarrollo de los procesos jurisdiccionales de carácter federal, así como las resoluciones

dictadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación.

En este contexto, y ante el constante crecimiento en el uso de los sistemas y medios informáticos, la Dirección General de Casas de la Cultura Jurídica y Estudios Históricos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de la Unidad de Crónicas estimó necesario proponer nuevas alternativas para la elaboración y publicación de las crónicas y reseñas argumentativas de los asuntos resueltos por su Tribunal en Pleno y por sus Salas. La finalidad es promover la difusión de las labores, actividades y funciones que realiza, en el marco de una cultura jurídica cuyo desarrollo se encuentra aún ciernes, pero que nos define como un Estado de Derecho.

De esta forma, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siempre conciente de su responsabilidad como Máximo Órgano Jurisdiccional y garante de su orden constitucional, se complace en poner a disposición del público en general la crónica que tiene ante sí el usuario, la cual forma parte de una colección de veinte y que corresponden a los asuntos más relevantes que ha resuelto en los últimos años.

Cada una de las crónicas plantea los problemas jurídicos que presentaron en su momento los asuntos analizados, para lo cual el usuario cuenta con la crónica expresada en videograma y en forma escrita, el engrose o engroses correspondientes, las versiones estenográficas de las sesiones respectivas, los votos particulares, de minoría o concurrentes, en caso de haberse emitido éstos, la síntesis de las notas periodísticas más representativas de la opinión pública generadas con motivo de la resolución de cada asunto en particular, la compilación de ordenamientos utilizados, las tesis aisladas y/o de jurisprudencia generadas en cada asunto -si es el caso- así como un glosario de los términos más significativos utilizados en cada crónica, todo lo cual se encuentra a disposición del usuario en un ambiente informático en formato multimedia, amigable y de fácil acceso que favorece el estudio y comprensión de los temas jurídicos abordados en cada asunto.

Introducción

La figura de la suplencia administrativa tiene su causa en la exigencia de conciliar dos extremos: por una parte, la inexcusable continuidad de las funciones legales de los órganos de la administración pública y, por otra, la prevención de la falta en que por causa de ausencia o impedimento puedan incurrir los titulares suplidos.

La función administrativa del Estado es una actividad incesante cuyo fin es la satisfacción de las necesidades públicas; debido a la complejidad de operaciones que debe realizar, en el sistema legal y constitucional que rige a la Administración Pública existe un universo de órganos administrativos encargados de realizar actividades específicas, pero como dichos órganos representan una unidad abstracta, una esfera de competencia, se requiere de una persona física que ejecute los actos administrativos propios de su función.

Sin embargo, ante su unidad personal y debido a la diversidad de labores que debe realizar la función del órgano en abstracto no debe paralizarse ante cualquier eventualidad o impedimento del servidor público cuya presencia en la oficina de despacho se requiere para no afectar la continuidad del órgano administrativo correspondiente, por tal motivo, el propio régimen legal ha dispuesto de la figura de la suplencia por ausencia del titular del órgano por parte de funcionarios expresamente determinados por la ley para ello.

En este sentido, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, respecto de sus funcionarios, previenen el sistema de suplencias por ausencia de su titular, disponiendo un orden específico a que debe sujetarse la aplicación de esta figura.

Este tema se discutió por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la Contradicción de Tesis 6/2003,

originada al existir criterios contradictorios sustentados por la Primera y Segunda Sala de este Alto Tribunal quienes resolvieron diversos asuntos en los que se realizó la interpretación del artículo 105 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público anterior a las reformas que sufrió el veintitrés de enero de dos mil tres y en el cual se establecía la forma de sustituir al Secretario de Hacienda y Crédito Público ante su ausencia.

Al resolver el caso planteado, por mayoría de seis votos, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que tal artículo en realidad no instituía un sistema de suplencia por ausencia del titular de esta Secretaría, pues lo que materialmente regulaba era una representación, la cual en términos del artículo 19 de la Ley de Amparo se encuentra prohibida, toda vez que las autoridades responsables no pueden ser representadas en el juicio de garantías; de lo anterior se colige que el Subprocurador Fiscal Federal de Amparos en ausencia del Secretario de Hacienda y Crédito Público, carece de legitimación procesal activa para interponer un recurso de revisión.

Ante esta resolución, los señores Ministros Olga María Sánchez Cordero de García Villegas, Juan N. Silva Meza y Genaro David Góngora Pimentel, quien formuló voto particular, votaron en contra de la misma.

Mtro. en D. César de Jesús Molina Suárez

Director General de Casas de la Cultura Jurídica y Estudios Históricos

Crónica

El presente asunto tuvo su origen cuando el seis de diciembre de dos mil dos, una persona moral denunció ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la existencia de una posible contradicción de tesis entre criterios sustentados por la Primera y la Segunda Sala de ese Alto Tribunal al resolver diversos asuntos en los que se realizó la interpretación del artículo 105 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público anterior a las reformas que sufrió el veintitrés de enero de dos mil tres y en el cual se establecía la forma de sustituir al Secretario de Hacienda y Crédito Público ante su ausencia.

Debe precisarse que, hasta antes de la citada reforma, este precepto legal disponía en su primera parte, que el titular de dicha Secretaría sería suplido en sus ausencias por los Subsecretarios de Hacienda y Crédito Público, por el de Ingresos, por el de Egresos o por el Oficial Mayor, en el orden indicado.

En la segunda parte de este artículo se establecía que en la Presidencia de la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiero, el titular de la Secretaría en comento sería suplido indistintamente por el Subsecretario de Hacienda y Crédito Público o por el Subsecretario de Egresos.

Asimismo, en la tercera parte de este precepto legal, se señalaba que en los juicios de amparo en que debiera intervenir el Secretario de Hacienda y Crédito Público 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 cualquier otro procedimiento judicial, sería 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.

Ahora bien, los asuntos resueltos tanto por la Primera y Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los cuales se interpretó tal precepto legal y que dieron lugar a la contradicción de tesis en estudio, tuvieron como antecedente común, el que una parte quejosa promoviera un juicio de amparo indirecto en contra de una ley fiscal Federal, asuntos en los que, luego de haberse seguido el trámite correspondiente, el Juez de Distrito concedió el amparo solicitado a la parte quejosa al estimar la ley impugnada contraria a las garantías individuales contenidas en la Constitución y, coincidentemente, en contra de todos estos fallos, el Subprocurador Fiscal Federal de Amparos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público interpuso recurso de revisión, argumentando que su intervención obedecía a la ausencia del titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien a su vez era representante del Presidente de la República.

No obstante que los antecedentes y elementos jurídicos a evaluar resultaban ser iguales, ambas Salas del Alto Tribunal, concluyeron con posiciones jurídicas discrepantes y contradictorias al respecto.

Por su parte, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver este tema en el Amparo en Revisión número 196/2002, consideró de manera implícita que la suplencia del Secretario de Hacienda y Crédito Público en los procedimientos judiciales no debía sujetarse al orden en el que estaban nombrados en la tercera parte del citado artículo 105, por el hecho de que se mencionara la frase “en el orden indicado”, toda vez que esto último se refería a los mencionados en los otros supuestos de suplencia contenidos en el mismo precepto enumerados en la primera parte, esto es, por el Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, el de Ingresos, el de Egresos o por el Oficial Mayor.

Así pues, dicha Primera Sala consideró que no resultaba ilegal que, en el caso sometido a su consideración, el Subprocurador Fiscal Federal de Amparos hubiera suplido directamente al Secretario de Hacienda y

Crédito Público en la interposición de un recurso de revisión, toda vez que para que operara esta suplencia no era necesario ajustarse a un orden específico de funcionarios al tratarse de uno de los facultados de manera indistinta para llevar a cabo la suplencia en los procedimientos jurisdiccionales.

Por otro lado y en sentido contrario a tal criterio, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver los asuntos relativos al Amparo en Revisión número 109/2002, Amparo en Revisión número 285/2002, Amparo en Revisión número 454/2002, Amparo en Revisión número 512/2002 y Amparo en Revisión número 603/2002, estimó que el Subprocurador Fiscal Federal de Amparos carecía de legitimación procesal activa para promover un recurso de revisión en contra de una sentencia de amparo, toda vez que lo hacía en representación del titular y no en su suplencia, por más que el artículo 105 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, denominara “suplencia” a esa representación.

De las ejecutorias antes citadas resueltas por la Segunda Sala del Alto Tribunal del país, derivó la jurisprudencia número 157/2002, consultable en el Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Tomo XVII, Enero de 2003, de rubro “RECURSO DE REVISIÓN. EL PROCURADOR FISCAL DE LA FEDERACIÓN Y SUS INFERIORES JERÁRQUICOS CARECEN DE LEGITIMACIÓN PROCESAL ACTIVA PARA INTERPONER DICHO MEDIO DE DEFENSA EN EL JUICIO DE AMPARO, EN SUSTITUCIÓN DEL SECRETARIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.”.

En la jurisprudencia anterior, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que no obstante que la tercera parte del primer párrafo del artículo 105 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, señalara que en materia de procesos jurisdiccionales federales, los funcionarios que deberían 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, el Director General de Amparos contra Actos Administrativos o los Subsecretarios o el Oficial Mayor, en el orden indicado, lo cierto era que cuando en un amparo tuviera que intervenir el aludido 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 constituía en realidad una verdadera representación en el juicio, misma que prohíbe el artículo 19 de la Ley de Amparo.

De igual forma, la Segunda Sala de nuestro Máximo Tribunal del país señaló que lo anterior se corroboraba con lo dispuesto en la fracción XV del artículo 10 del citado Reglamento, pues en ella se establecía que el Procurador Fiscal de la Federación tenía entre otras funciones, la de representar a la mencionada Secretaría en toda clase de juicios o procedimientos ante los tribunales en que aquélla fuera parte, ejercer los derechos, acciones, excepciones y defensas de las que fuera titular e interponer los recursos procedentes; de ahí que dicho funcionario careciera de legitimación procesal activa para promover el recurso de revisión en sustitución del Secretario de Hacienda y Crédito Público, ya que en realidad se trataba de una representación legal y no de una suplencia.

Ante tal divergencia de criterios, como antes se dijo, fue que se denunció la posible contradicción de tesis ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo Presidente la tuvo por hecha y le asignó el número 6/2003-PL, se dio vista al Procurador General de la República y compareció el Agente del Ministerio Público de la Federación designado por tal Procurador a solicitar que el asunto se resolviera atendiendo al criterio emitido por la Primera Sala de nuestro máximo Tribunal del país.

Una vez hecho lo anterior, se turnaron los autos al señor Ministro José Vicente Aguinaco Alemán para la elaboración del proyecto respectivo.

Acreditada la existencia de contradicción de tesis entre ambas Salas, la materia del estudio de fondo de la misma se constriñó a determinar si el artículo 105 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público preveía un sistema de suplencia por ausencia o un sistema de representación del titular de la referida dependencia.

En la resolución se destacó que, aún cuando el veintitrés de enero de dos mil tres se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y dicha modificación afectó a sus artículos 10, fracción XV y 105, los cuales eran la materia de análisis en la presente contradicción de tesis, ello no era óbice para declararla sin materia, ya que al existir todavía un número considerable de asuntos regulados por las disposiciones vigentes hasta antes de la citada reforma, la resolución de esta controversia resultaba necesaria para definir el criterio aplicable a los problemas jurídicos coincidentes o de contenido similar.

Así las cosas, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estimó que en los artículos 10, fracción XV, y 105 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no se instituía un sistema de “suplencia por ausencia” del titular de esta Secretaría, aunque formalmente lo expresaran así las palabras de tales numerales, pues lo que materialmente se regulaba era una “representación” del titular de la misma, la cual en términos del artículo 19 de la Ley de Amparo está prohibida, toda vez que las autoridades responsables no pueden ser representadas en el juicio de garantías, excepto cuando se trate del Presidente de la República.

En ese tenor, el Tribunal Pleno afirmó que cuando en una disposición de observancia general se establece que ante la ausencia de un determinado servidor público coexisten varios que lo suplirán simultáneamente ejerciendo cada uno de ellos un cúmulo específico de sus atribuciones, debía estimarse que en realidad no se trataba de la regulación de una “suplencia por ausencia”, sino de una “representación legal” que le era

conferida a diferentes servidores públicos para actuar en nombre del titular de las atribuciones y no como si fuera él.

Además, se precisó que en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se dispone que al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia se auxiliará de los Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento que establezca el reglamento interior respectivo, que a dichos Secretarios de Estado corresponde originariamente el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, precisándose también en dicha ley, que los titulares de las Secretarías de Estado serán suplidos por los funcionarios que indique el reglamento interior expedido conforme a la propia Ley Orgánica.

Con base en lo anterior, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que en el artículo 105 del Reglamento materia de estudio se enunció un método de sustitución de funcionarios cuando el Secretario de Hacienda y Crédito Público no estuviera presente, en el que subsistían tanto criterios de suplencia indistinta como de orden estricto, lo que propiciaba que, tratándose de la materia de amparo, la suplencia por ausencia del titular por parte de los funcionarios señalados constituyera en realidad una representación en el juicio, prohibida por el numeral 19 de la citada ley reglamentaria.

Esto debido a que, al existir funciones que corresponden específicamente al Secretario de Hacienda y Crédito Público, cuya delegación opera únicamente mediante la emisión de un acto administrativo que así lo disponga, debía estimarse que cuando esas atribuciones no eran delegadas a favor de otros funcionarios de manera expresa, éstas eran aun de su competencia originaria y por tal motivo, ante su ausencia, la norma en comento disponía una serie de servidores públicos facultados para ejercer estas funciones asumiéndolas como propias.

Se sostuvo que del análisis efectuado en la resolución a la primera parte del artículo 105 del Reglamento Interno de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se desprendía que ante la ausencia del titular de dicha Secretaría, el Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, el de Ingresos, de Egresos o el Oficial Mayor que se encontrara en el despacho, conforme a este orden, ejercería la totalidad de las funciones del mencionado titular a quien suple en sustitución temporal; de su segunda parte se desprendía que cuando se tratara de la Comisión Secretarial de Gasto Financiero, el propio Secretario sería sustituido ante su ausencia indistintamente por el Subsecretario de Hacienda y Crédito Público o por el Subsecretario de Egresos y finalmente en la tercera parte, en la materia jurisdiccional, ante la ausencia del mismo titular de la Secretaría, sería 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.

Conforme a lo anterior, se consideró que se tenían a seis servidores públicos ejerciendo a un mismo tiempo las funciones del Secretario de Hacienda y Crédito Público en el instante en que éste se ausente del despacho, lo cual resultaba contrario al principio de competencia integral del órgano del Estado, pues al distribuirse o dividirse de esta forma la esfera competencial de aquél, coexistían tantos titulares en un mismo cargo, como probabilidades fácticas pudieran verificarse.

Asimismo, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estimó que aun cuando en la norma se utilizara el término “suplencia por ausencia” para referirse a los servidores públicos que sustituirían al Secretario de Estado en comento en materia jurisdiccional, lo cierto era que tal sustitución no podía darse en esos términos, ya que al estar encargado del despacho un Subsecretario o el Oficial Mayor, era éste quien lo suplía, en tanto que el Procurador Fiscal y los demás servidores públicos de esa Procuraduría en realidad sólo lo representaban, puesto que no podía haber dos o más titulares de la Secretaría actuando al mismo tiempo.

De este modo, se determinó que si del contenido de la fracción XV del artículo 10 del Reglamento, se desprendía que el Procurador Fiscal de la Federación tenía entre otras facultades, la de representar a la mencionada Secretaría de Estado en toda clase de juicios o procedimientos ante los Tribunales de la República en que aquélla fuera parte, así como ejercer los derechos, acciones, excepciones o defensas e interponer recursos, entonces se reafirmaba la inexistencia de la suplencia por ausencia, existiendo sólo representación en el juicio de garantías.

Por consiguiente, en la resolución se concluyó que, con fundamento en el artículo 19 de la Ley de Amparo, el Subprocurador Fiscal Federal de Amparos en ausencia del Secretario de Hacienda y Crédito Público, carecía de legitimación procesal activa para interponer un recurso de revisión, pues en realidad lo hacía en representación del titular y no en su suplencia, por más que el artículo 105 del Reglamento Interno de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público denominara “suplencia” a esa representación.

Consecuentemente, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que debía prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio de rubro: “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).”

Dicho fallo se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Juan Díaz Romero, José Vicente Aguinaco Alemán, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Presidente Mariano Azuela Guitrón.

Por su parte, el señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel emitió voto particular en contra del proyecto, en el que sostuvo que el suplente por ausencia en términos del artículo 105 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sí tenía legitimación para interponer un recurso de revisión en el juicio de amparo.

Para sustentar su opinión, el Ministro Góngora Pimentel hizo alusión a definiciones y comentarios de la suplencia emitidos por diversos autores, y luego de ello, estableció que lo que el artículo en estudio regulaba era un verdadero sistema de suplencia y no una representación, toda vez que existía una previsión normativa, se tenía como presupuesto la ausencia temporal del Secretario, operaba de pleno derecho, no modificaba la competencia del órgano y aunque pudiera ser ejercida por varias personas, éstas no ejercían la titularidad del cargo, sino que actuaban como suplentes por ausencia.

Reiteró que el suplente por ausencia desempeña las tareas del órgano, pero no es su titular y agregó que tal suplencia se funda en la paralización de la administración pública, pero no implica un nuevo nombramiento.

También señaló, que si la persona encargada de suplir no deja de desempeñar las tareas propias de su función, en caso de existir un solo suplente ello entorpecería la marcha de la administración pública, razón por la cual no resultaba incorrecto que existieran varios funcionarios que desempeñaran la suplencia, más aún en el amparo contra leyes que requiere de una especialización determinada para la formulación de agravios en los recursos.

Finalmente, el Ministro Góngora Pimentel concluyó que a su juicio, debió prevalecer el criterio sostenido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que tanto el Procurador Fiscal de la Federación como sus inferiores jerárquicos tienen plena legitimación procesal activa para actuar en el juicio de amparo e interponer el recurso de revisión cuando actúen como suplentes en ausencia.