

VOTO PARTICULAR

QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO, EN EL AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 1070/2005

No comparto el criterio adoptado por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 1070/2005, en el sentido de que el Consejo de la Judicatura Federal sí está legitimado para presentar demanda de amparo en contra del cobro de contribuciones locales, por las razones que enseguida expondré.

1. Antecedentes

El primero de noviembre de dos mil cuatro el Consejo de la Judicatura Federal –de ahora en adelante “el Consejo”-, a través de su representante legal, solicitó el amparo y protección de la Justicia Federal, contra actos de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León -entre otras autoridades-, de la que reclamó la sentencia dictada el veinticuatro de septiembre de dos mil cuatro, en los autos del recurso de revisión, en el que se resolvió, entre otros puntos, la negativa a la exención del pago del servicio de agua potable.

2. Conceptos de violación

La entonces representante legal del Consejo argumentó que la solicitud de exención del servicio de agua potable y alcantarillado debió concederse conforme al criterio jurisprudencial emitido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro:

“DERECHOS POR EL SERVICIO DE AGUA POTABLE PRESTADO POR LOS MUNICIPIOS PARA BIENES DEL DOMINIO PÚBLICO. QUEDAN COMPRENDIDOS EN LA EXENCIÓN DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL”.¹

Por otra parte, estimó que el Tribunal responsable debió haber revocado la sentencia del *A Quo*, toda vez que, por una parte, no valoró que los inmuebles que albergan los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación, son bienes de dominio público según su destino y, por lo tanto, que están exentos del pago de los derechos por los servicios de agua potable y alcantarillado, con fundamento en el artículo 115, fracción IV, constitucional,² y por otra, no consideró que la aplicación de una norma de carácter constitucional prevalece sobre

¹ El penúltimo párrafo de la base IV del artículo 115 constitucional, al cual remite el texto vigente del artículo 122, base primera, fracción V, inciso b), del mismo Ordenamiento Fundamental, se debe interpretar en el sentido de que dentro de la exención autorizada para bienes del dominio público de la Federación y los Estados, quedan comprendidos los organismos descentralizados como titulares de los inmuebles descritos en el artículo 34, fracción VI, de la Ley General de Bienes Nacionales, por los servicios que preste el Municipio en materia de agua potable, toda vez que el autor del precepto constitucional, al autorizar la exención, claramente la hace extensiva no sólo a los tributos sobre la propiedad inmobiliaria, sino también a los ingresos que obtenga el Municipio por los servicios públicos a su cargo, lo cual significa que se refirió a las contribuciones causadas por aquellos servicios que se presten en relación con los bienes de dominio público en favor de la Federación, Estados u organismos descentralizados, en razón de la importancia que atribuyó a la función desarrollada a través de la afectación y destino de tales bienes sometidos al régimen de protección de que se trata.

² **Artículo 115.** Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes: [...]

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público. Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;

[...].

una norma sustantiva estatal, conforme al artículo 133 de la Constitución Federal.

3. Consideraciones de la sentencia del Tribunal Colegiado de Circuito

El Tribunal del conocimiento, previo al estudio de los conceptos de violación propuestos por la representante legal de la parte quejosa, atendió a la naturaleza del Consejo, a fin de determinar si está o no legitimado en el juicio de garantías; y, si existe o no una relación de dependencia entre el Tribunal Colegiado y el órgano técnico-administrativo.

Y consideró que el Consejo no es un órgano de naturaleza jurisdiccional, sino meramente administrativo encargado de la administración, vigilancia y disciplina de los órganos jurisdiccionales federales, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; además, de que los Magistrados de Circuito, así como los Jueces de Distrito, cuentan con autonomía e independencia respecto de dicho organismo, conservando íntegras sus facultades de interpretación y decisión al emitir sus fallos.

Que tal es la independencia que se suscita entre los órganos referidos, que el artículo 100, párrafo noveno, de la Constitución Federal dispone que las decisiones que tome el Consejo sobre la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces, podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a fin de verificar su adecuación a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, misma que consagra el principio de independencia e imparcialidad de los juzgadores federales con el fin mantener una aplicación adecuada del derecho.

La circunstancia de que la parte quejosa pretenda obtener una decisión favorable en cuanto a la exención del pago de servicios de agua potable y alcantarillado, no implica que el Tribunal Colegiado del conocimiento vea afectada la imparcialidad de su dicho, dado que aún si se llegara a estimar fundada la pretensión, ningún beneficio se generaría al propio órgano jurisdiccional; menos aún, podría formularse consulta al Consejo para que brinde asistencia técnica-jurídica en la resolución del asunto, toda vez que éste constituye una de las partes que intervienen en el juicio de amparo.

En adición, consideró que en términos del artículo 13 de la Ley de Amparo, cuando el promovente del juicio de amparo tenga reconocida su personería ante la autoridad responsable, la misma será admitida en el juicio citado para todos los efectos legales, siempre que se compruebe esa circunstancia con las constancias respectivas, lo que en el caso sucede, por lo que este tema no puede introducirse oficiosamente a la *litis* constitucional.

Por lo tanto, concluyó que el juicio de amparo resulta procedente, al ser promovido por el órgano facultado para acudir en defensa de los bienes que forman parte del Poder Judicial de la Federación, y que se destinan al servicio público federal de impartición de justicia.

Por otra parte, el Tribunal Colegiado concedió el amparo y protección de la Justicia Federal a la parte quejosa, al considerar sustancialmente que conforme al artículo 115, fracción IV, inciso c) constitucional, se debe preservar la Hacienda Municipal frente a las decisiones de política fiscal de las Legislaturas Estatales, en ese sentido, no se autoriza la exención de las contribuciones reservadas a la Hacienda Municipal, y sólo por excepción, proceden aquellas

referentes a los bienes de dominio público de la Federación, los Estados y los propios Municipios.

4. Agravios expuestos en el recurso de revisión

Inconformes con la determinación del Tribunal Colegiado, Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey, mediante su legítimo representante, y el Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León, en su calidad de terceros perjudicados, interpusieron recurso de revisión.

Por su parte, el Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León, expresó, entre otros aspectos, que el *A Quo* justificó su independencia e imparcialidad frente al quejoso -Consejo de la Judicatura Federal-, sin embargo, de los artículos 94, párrafo segundo, de la Constitución Federal y 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, particularmente en lo que hace a los aspectos operativos, administrativos, de vigilancia e incluso personales, se desprende la dependencia y sumisión de dicho órgano jurisdiccional al Consejo.

Que al estar a cargo del quejoso la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, salvo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no es posible que promueva un juicio de garantías y un Tribunal Colegiado resuelva concederle el amparo, pues técnica y jurídicamente resulta paradójico que éste se haya concedido por el Poder Judicial de la Federación, a través del Tribunal Colegiado, a favor de uno de sus órganos integrantes, como es el propio Consejo.

5. Criterio adoptado por el Tribunal Pleno

El Consejo de la Judicatura Federal sí puede promover en contra del cobro de contribuciones locales el juicio de amparo, pues los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación sí pueden tramitarlo y resolverlo con total independencia.

Lo anterior, porque las personas morales oficiales pueden promover juicio de garantías según las bases del artículo 9° de la Ley de Amparo, cuyo precepto legal nació desde la vigencia de la ley publicada el diez de enero de mil novecientos treinta y seis, para distinguir la forma como podrían promoverlo las personas morales privadas y las oficiales.

Luego si, el Consejo de la Judicatura Federal es una persona moral oficial, en caso de que estime que se afecten sus intereses patrimoniales, en términos del artículo 9° de la Ley de Amparo, puede acudir como parte quejosa a un juicio de garantías, siempre que actúe como personal oficial de derecho privado como puede suceder tratándose del cobro de contribuciones, ya que lo hace en su calidad de sujeto pasivo, sin que se soslaye que desde la Quinta Época hasta la actual, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que las contribuciones no forman parte del patrimonio privado del Estado en su carácter de persona moral al no ubicarse en la Ley General de Bienes Nacionales y, por ende, el juicio de amparo que intente es improcedente, lo cual obedece a que lo promueve como un ente dotado de poder público, esto es, con su calidad de sujeto activo de la relación tributaria, siendo por estos matices que no estaría en aptitud legal de promover el juicio a diferencia de la presente hipótesis donde el quejoso actúa en un plano tributario de subordinación.

Por lo que hace a la naturaleza del Consejo de la Judicatura Federal y su relación con los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación, el Tribunal Pleno estima que aquélla -la naturaleza del Consejo de la Judicatura Federal- estriba en ser un órgano administrativo del Poder Judicial de la Federación, pues sus atribuciones no están encaminadas a resolver jurisdiccionalmente conflictos, sino que posee facultades de organización interna y de administración, reglamentarias, de designación, de organización jurisdiccional, de disciplina y carrera judicial.

Las anteriores atribuciones se encuentran consagradas en el artículo 94, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que dispone, en la parte que interesa, que *“La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes...”*, es decir, el citado Consejo tiene atribuciones administrativas y no de orden jurisdiccional, como sí las tienen esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y Juzgados de Distrito.

Por otra parte, con fundamento en el artículo 100 constitucional, el Consejo de la Judicatura Federal cuenta con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones, particularidades paralelas a sus atribuciones de administración, vigilancia y disciplina que son únicamente de carácter administrativo y no jurisdiccional.

Asimismo, el artículo constitucional referido en el párrafo anterior, establece la integración del Consejo, los requisitos y cualidades que deben reunir los consejeros, el tiempo que dura su

encargo, que se ejercerá con independencia e imparcialidad, que sólo pueden ser removidos en los términos del Título Cuarto de la Constitución Federal, que funciona en pleno o en comisiones, así como las facultades del Pleno para resolver sobre la designación, adscripción y remoción de los Magistrados y Jueces, y diversos asuntos que la ley secundaria determine.

Es también, atribución del órgano referido, propiciar la autonomía, independencia e imparcialidad de los órganos restantes del Poder Judicial de la Federación, tal como lo señala el artículo 68 de la Ley Orgánica de este Poder.³

Por lo anterior, no es posible estimar que exista una relación de jerarquía entre el Consejo de la Judicatura Federal y los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación, toda vez que el primero es un órgano administrativo que realiza las tareas de vigilancia, administración, disciplina y carrera judicial del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral y, por ende, no guarda relación jerárquica con los segundos.

Ello fue precisado por el legislador en la reforma del artículo 94 de la Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de junio de mil novecientos noventa y nueve, en donde se aclaró que entre el Consejo de la Judicatura Federal y los demás órganos del Poder Judicial de la Federación, no existe supremacía jerárquica de aquél frente a estos últimos, tal como se advierte en la parte considerativa de la exposición de motivos de la citada reforma.

³ ARTÍCULO 68. La administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia y el Tribunal Electoral, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal, en los términos que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta ley. --- El Consejo de la Judicatura Federal velará, en todo momento, por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia e imparcialidad de los miembros de este último.

Además de todo lo anterior, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya se pronunció en ese aspecto, al resolver por unanimidad de cinco votos, en sesión del dieciocho de enero del año dos mil dos, referente a la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción 10/2001, siendo quejoso el Consejo de la Judicatura Federal y Ponente el señor Ministro José Vicente Aguinaco Alemán.

Del asunto en cuestión derivó la tesis aislada, cuyo rubro, texto y datos de identificación dicen:

“CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. NO ES UN ÓRGANO JERÁRQUICAMENTE SUPERIOR A LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES QUE INTEGRAN EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. De la interpretación integral de lo dispuesto en los artículos 94 y 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 68 y 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se desprende que el consejo en cita es un órgano administrativo del Poder Judicial de la Federación, con funciones distintas a las de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a las del Tribunal Electoral, a las de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y a las de los Juzgados de Distrito, por lo que entre aquel órgano y éstos no existe un orden jerarquizado de naturaleza jurisdiccional, toda vez que sus atribuciones están plenamente delimitadas por la mencionada Constitución Federal, al encomendar a tal consejo una actividad meramente administrativa con singulares funciones de vigilancia y sanción. Lo anterior se confirma con el contenido de la exposición de motivos de seis de abril de mil novecientos noventa y nueve, así como del dictamen de veintisiete de abril siguiente elaborado en la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión y de su discusión, respecto de la reforma al citado artículo 94 de la Constitución Federal, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación de once de junio del mencionado año, en el sentido de que la modificación introducida en este precepto precisa el sentido de las reformas constitucionales de 1994, en tanto hace evidente que no existen jerarquías orgánicas al interior del Poder Judicial, sino fundamentalmente una distribución de funciones.” (Novena Época, Segunda Sala, Apéndice actualización 2002, tomo VII, conflictos competenciales, tesis 20, página 66)

En consecuencia, no existe dependencia ni sumisión de órgano jurisdiccional alguno al Consejo de la Judicatura Federal, pues su naturaleza como órganos del Poder Judicial de la Federación, es distinta y no hay razón para considerar que existe una posición jerárquicamente subordinada en el caso concreto, del Tribunal Colegiado a la parte quejosa, Consejo de la Judicatura Federal, y con ello, pretender la decisión favorable en cuanto a la exención del pago de servicios de agua potable y alcantarillado, tal como se advierte de los argumentos vertidos con antelación.

6. Opinión del suscrito

No comparto la determinación adoptada por el Tribunal Pleno en el sentido de que el Consejo de la Judicatura Federal sí tiene legitimación para acudir al juicio de amparo.

Al respecto, es preciso atender al contenido del artículo 100 de la Constitución Federal, producto de la reforma de treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, que dispone:

“Artículo 100.- La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes.

El Consejo se integrará por siete miembros de los cuales, uno será el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo será del Consejo; un Magistrado de los Tribunales Colegiados de Circuito, un Magistrado de los Tribunales Unitarios de Circuito y un Juez de Distrito, quienes serán electos mediante insaculación; dos Consejeros designados por el Senado y uno por el Presidente de la República. Los tres últimos, deberán ser personas que se hayan distinguido por su capacidad, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de las actividades jurídicas. Los Consejeros deberán reunir los requisitos señalados en el artículo 95 de esta Constitución.

El Consejo funcionará en Pleno o en comisiones. El Pleno resolverá sobre la designación, adscripción y remoción de magistrados y jueces, así como de los demás asuntos que la ley determine.

Salvo el Presidente del Consejo, los demás Consejeros durarán cinco años en su cargo, serán substituidos de manera escalonada, y no podrán ser nombrados para un nuevo período.

Los Consejeros ejercerán su función con independencia e imparcialidad. Durante su encargo, sólo podrán ser removidos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

La ley establecerá las bases para la formación y actualización de funcionarios, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia.

El Consejo estará facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones, de conformidad con lo que establezca la ley.

Las decisiones del Consejo serán definitivas e inatacables, salvo las que se refieran a la designación, adscripción y remoción de magistrados y jueces, las cuales podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia, únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establezca la ley orgánica respectiva.

La Suprema Corte de Justicia elaborará su propio presupuesto y el Consejo lo hará para el resto del Poder Judicial de la Federación. Con ambos se integrará el presupuesto del Poder Judicial de la Federación que será remitido por el Presidente de la Suprema Corte para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. La administración de la Suprema Corte de Justicia corresponderá a su Presidente”.

Del precepto en referencia se obtienen las siguientes conclusiones:

- a) El Consejo es un órgano del Poder Judicial de la Federación.
- b) El Pleno del Consejo resolverá sobre la designación, adscripción, ratificación y remoción de jueces y magistrados.
- c) El Consejo está facultado para emitir acuerdos generales para el mejor ejercicio de sus funciones, y,

- d) El Consejo elaborará el presupuesto de egresos del Poder Judicial de la Federación, salvo el de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Desde un punto de vista constitucional, el Consejo es un órgano del Poder Judicial de la Federación, encargado del nombramiento, adscripción, ratificación y remoción de los titulares de juzgados y tribunales; tiene la facultad de emitir la normatividad que le es aplicable y determina el monto y los conceptos de gasto público de dichos órganos jurisdiccionales.

¿No son éstas acaso algunas de las facetas del poder jerárquico? En efecto, si acudimos a la doctrina advertimos que la jerarquía se expresa a través del poder de mando o poder jerárquico que prácticamente, y en términos generales, se concreta en lo siguiente:⁴

- I. Posibilidad de que el superior jerárquico dirija e impulse la acción del inferior dando las órdenes pertinentes. Esta potestad de dar “órdenes” generalmente no surge en forma expresa del ordenamiento positivo, pero es una consecuencia implícita del poder jerárquico.
- II. Posibilidad de dictar normas de carácter interno, de organización o de actuación, tales como instrucciones, circulares, etcétera.
- III. Posibilidad para el superior de nombrar los integrantes de los órganos inferiores, así como formalizar los contratos en la rama concreta de su competencia.
- IV. Posibilidad de avocación de facultades de competencia.

⁴ MARIENHOFF, Miguel S. *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo I. Ed. Abeledo-Perrot. Quinta edición. Buenos Aires, Argentina. Página 613 y 614.

- V. Facultad de vigilancia de control o de fiscalización por parte del superior, de oficio o a petición de parte sobre actos o sobre personas.
- VI. Facultad de resolver los conflictos o cuestiones de competencia que se produzcan entre órganos inferiores.

Por tanto, el Consejo tiene en su haber el poder jerárquico de nombramiento y remoción, de vigilancia, disciplina y fiscalización, de emisión de normatividad aplicable, el control económico del Poder Judicial, e incluso, tiene la potestad de resolver conflictos competenciales por razones de turno.⁵

A mi parecer, éstas son razones suficientes para influir en el ánimo jurídico de un órgano jurisdiccional que se encuentre sujeto a su dirección, lo que conduce a negarle legitimación para acudir al juicio de amparo.

Es cierto, que desde un punto de vista constitucional, el Consejo no es un revisor del contenido de las sentencias dictadas por los órganos del Poder Judicial de la Federación, ni mucho menos les indica la directriz a seguir, pero ello en nada le beneficia porque se conservan otros vínculos de jerarquía entre los juzgadores y tribunales con el Consejo.

En efecto, antes de la reforma de mil novecientos noventa y cuatro, la Suprema Corte de Justicia de la Nación encabezaba la pirámide del Poder Judicial y se ocupaba de manera integral, de la organización del Poder Judicial de la Federación; por ello, en la exposición de motivos de dieciocho de abril de mil novecientos

⁵ Acuerdo General 13/2007, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de mayo de dos mil siete.

noventa y cinco, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, producto de la reforma, se sostuvo lo siguiente:

“[...] Como consecuencia, las reformas constitucionales, un buen número de las atribuciones administrativas y disciplinarias que ejercitaba la Suprema Corte, fueron conferidas al Consejo de la Judicatura Federal; sin embargo, es importante destacar que el Consejo, habrá de administrar el Poder Judicial de la Federación [...]”.

Así el Constituyente permanente, refrenda la naturaleza jurídica del Consejo de la Judicatura, como un órgano que ejerce el control administrativo y disciplinario del Poder Judicial de la Federación, esto último no se logra ni se entiende, sino es a través de los vínculos de jerarquía ya referidos en el presente voto.

En la exposición de motivos de la Ley en cuestión, se agrega lo siguiente:

“[...] Se desarrollan las facultades constitucionales del Consejo de la Judicatura Federal, para asumir adecuadamente las importantes y numerosas tareas que se le encomiendan, de esta manera, podrá llevar a cabo una gama muy variada de atribuciones en materia de organización, administración, presupuesto, reglamentación de los órganos jurisdiccionales de carrera judicial y de disciplina en particular respecto de leyes orgánicas anteriores, destaca la previsión expresa del conocimiento de los conflictos de trabajo, entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores públicos, la dirección de política informática y estadística para todo el Poder Judicial de la Federación, la determinación de las bases de celebración de las licitaciones y concursos de obra, la administración de la carrera judicial, la dirección de su Defensoría de Oficio, la coordinación y supervisión de un sistema permanente de vigilancia de los Tribunales de Circuito y juzgados de Distrito entre otras, [...]”.

El trabajo legislativo expuesto, me persuade en que la vocación del Consejo es la de ejercer poderes jerárquicos para la mejor dirección y funcionamiento de los órganos del Poder Judicial de la Federación, toda vez que no es un órgano ajeno al Poder Judicial, ni tampoco es un órgano de consulta, es nada más y nada menos que el

órgano que dirige el rumbo del referido Poder Judicial y para hacer cumplir sus determinaciones emite la normatividad aplicable, vigila su cumplimiento, aplica medidas disciplinarias en caso de infracción, nombra y remueve a los servidores públicos que lo integran, en fin, como lo previó el propio Constituyente permanente, el Consejo ha asumido las funciones que en el pasado ejercía la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por las razones expuestas, estimo que el Consejo de la Judicatura Federal no está legitimado para acudir al juicio de amparo, pues éstas se deben incluir entre los órganos de los cuales ejerce funciones administrativas, vigilancia y disciplina, y por lo tanto, se puede concluir que la falta de legitimación, radica en que existe un importante grado de subordinación de los órganos que integran el Poder Judicial hacia él.

Con lo anterior, no quiero decir que el Consejo de la Judicatura Federal, en tanto representante del Poder Judicial de la Federación, carezca de medios de defensa para hacer valer las prerrogativas que en su favor concede la Constitución Federal y en general los derechos que le asisten a este Poder.

Me parece que precisamente por su delicada situación dentro de la organización del Estado, es que la propia Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, informa que existe un medio de defensa a su alcance *sui géneris* –si se quiere-, que es el previsto en el artículo 11, fracción XX, que dispone lo siguiente:

*“Artículo 11.- El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros; y tendrá las siguientes atribuciones:
[...]*

XX.- Para conocer sobre la interpretación y resolución de los conflictos que se deriven de contratos o cumplimiento de obligaciones contraídas por particulares o dependencias públicas con la Suprema Corte de Justicia o con el Consejo de la Judicatura Federal; [...].”

Creo que debe efectuarse una interpretación amplia del referido precepto, para incluir en él cualquier controversia que pudiera suscitarse entre la Suprema Corte y otros Poderes públicos, con el fin de analizar toda clase de actos, normas generales o cuestiones que restrinjan su esfera de competencia.

Esta interpretación amplia se hace necesaria a fin de que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia pueda cumplir de manera efectiva, con el deber de velar por la autonomía y la independencia de sus miembros, pues se trata de controversias que de otro modo no podrían ser resueltas.

Mi apreciación se refuerza con la exposición de motivos de dieciocho de abril de mil novecientos noventa y cinco, de la reforma a la Ley Orgánica que nos ocupa, en la que se precisó lo siguiente:

“[...] Por otra parte, se dota expresamente a la Suprema Corte, de dos nuevas atribuciones de carácter jurisdiccional; en segundo lugar, la atribución necesaria para interpretar y resolver las controversias derivadas de los contratos y convenios celebrados con cualquier órgano del Poder Judicial de la Federación con un tercero, con lo cual se evita que el Consejo de la Judicatura Federal, se constituya en juez y parte respecto de los contratos que celebre con entidades públicas o particulares. [...].”

Con lo anterior se da respuesta a la interrogante planteada en cuanto a que si el Consejo está siendo juez y parte en el presente juicio de amparo; y, estimo que sí, pues al ocupar el punto más alto de la pirámide organizacional del Poder Judicial de la Federación, existe

cierto grado de dependencia y sumisión administrativa con respecto a los órganos de control constitucional.

Sin embargo, el Consejo tiene a su alcance un mejor medio de defensa, cuyo trámite compete a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ante quien sí guarda una completa escisión, independencia e imparcialidad.

Cabe agregar que de la interpretación del artículo 9º de la Ley de Amparo, se desprende que las personas morales oficiales están legitimadas para acudir al juicio de amparo, cuando se colocan en la misma situación de los particulares; es decir, cuando se afectan sus intereses patrimoniales; sin embargo, tal legitimación reviste excepciones expresas previstas en la propia Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y que surgen de la propia naturaleza de los órganos.

Por lo que reitero que debe interpretarse de forma amplia la fracción XX, del artículo 11 de la Ley Orgánica, toda vez que en la especie se trata de obligaciones contraídas por la Ley y exigidas por una dependencia pública con la Suprema Corte o con el Consejo.

Si se considera que siempre que se violen los derechos patrimoniales del Consejo éste puede recurrir al amparo, entonces no tendría sentido el referido precepto.

Bajo ese mismo orden de ideas, cabe preguntarse lo siguiente: si se violan los derechos patrimoniales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ¿también esta última podrá acudir al juicio de amparo? Considero que no, pues sería absurdo, por lo que reafirmo mi punto de vista.

Este es el sentido de mi voto y las consideraciones que lo sustentan.

MINISTRO JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO

**LIC. RAFAEL COELLO CETINA
SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**